

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 4 (47)

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
“**Магістр**”
2014

УДК 35.085
ББК 67

Редакційна колегія: д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов** (голов. ред.); д.держ.упр., проф. **В. М. Мартиненко** (заст. голов. ред.); д.держ.упр., доц. **В. П. Солових** (відп. секр.); д.держ.упр., проф. **В. М. Бабасєв**; д.держ.упр., проф. **В. Д. Бакуменко**; д.е.н., проф. **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 Президентіві України, протокол № 12/199 від 16 грудня 2014 р.

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

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 4 (47). – 456 с.

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

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

Theory and Practice of Public Administration : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2014. – Issue 4 (47). – 456 p.

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

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

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

УДК 35.085
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України, 2014

Л. О. БЄЛОВА

ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ПЕРШОЇ ЩОРІЧНОЇ НАУКОВО-ОСВІТНЬОЇ ВИСТАВКИ “ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ХХІ”

27-28 листопада 2014 р. на базі Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України відбулась Перша щорічна науково-освітня виставка “Публічне управління ХХІ” (далі – Виставка).

Виставка проходила в межах науково-практичної конференції за міжнародною участю “Підготовка фахівців у галузі знань “Державне управління”: вимоги до змісту та відповідність сучасним викликам”. Організаторами Виставки виступили Національна академія державного управління при Президентові України, Міністерство освіти і науки України та Харківська обласна державна адміністрація.

Виставка відбулася за підтримки:

- Національної академії правових наук України;
- Національної академії педагогічних наук України;
- Національного агентства України з питань державної служби.

Мета Виставки була сформульована як презентація досягнень, сучасних розробок та можливостей галузі “Державне управління”, налагодження конструктивної взаємодії з надавачами суспільних послуг, бізнес-середовищем, сприяння формуванню й реалізації інноваційних наукових і освітніх проектів, поглиблення міжнародної інтеграції та співробітництва у сфері публічного управління.

Основними завданнями Виставки стали:

- висвітлення потенціалу освітньої галузі “Державне управління”;
- презентація для потенційних замовників результатів наукових досліджень у галузі науки “Державне управління”;
- демонстрація кращих вітчизняних і світових практик, розробок та наукових проектів у сфері публічного управління;
- обмін досвідом щодо використання сучасних освітніх технологій та інновацій у підготовці кадрів вищої кваліфікації;
- визначення перспектив міжнародного співробітництва у сфері публічного управління.

У програмі Виставки були презентовані:

- вітчизняні та закордонні вищі навчальні заклади, що здійснюють підготовку спеціалістів у сфері публічного управління;
- кращі наукові й навчально-методичні розробки у сфері публічного управління;

- результати науково-дослідних робіт, освітніх проєктів, науково-прикладних програм співпраці з публічними органами влади;
- фахові й науково-популярні видання у сфері публічного управління;
- електронні навчально-методичні комплекси, рейтингові системи оцінки якості освіти, наукові продукти, програми та рішення для автоматизованого управління навчальним закладом;
- семінари, тренінги, майстер-класи провідних учених і практиків, стендове обговорення проблем;
- інноваційні проєкти, практично орієнтовані інтелектуальні продукти у сфері публічного управління.

Якщо стисло охарактеризувати результати Виставки, то можна зазначити таке:

1. Учасниками першої науково-освітньої виставки стали понад 30 вищих навчальних закладів України, які здійснюють підготовку керівних кадрів вищої категорії, а також Центри підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Гостями заходу були ті, заради кого ми провадимо свою діяльність, – студенти старших курсів, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники громадських організацій та ін. Зокрема це:

- лідер у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державноуправлінських кадрів – Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, які презентують наукові здобутки таких вузівських центрів, як Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса і Львів;

- представники вищих навчальних закладів Харківської області:
- Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна;
- Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця;
- Національний технічний університет “ХПІ”;
- Харківський національний університет міського господарства імені

О. М. Бекетова;

- Національний фармацевтичний університет;
- Харківський національний університет внутрішніх справ;
- Українська державна академія залізничного транспорту;
- Національний університет цивільного захисту України;
- Харківський національний медичний університет;
- Харківська державна академія культури;
- Харківський національний університет сільського господарства імені

П. Василенко;

- Харківський торговельно-економічний інститут КНТЕУ;
- представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування:
- Харківський обласний центр зайнятості;

- Харківський міський центр зайнятості;
- Харківська міська рада;
- Чугуївська міська рада;
- адміністрація Київського району Харківської міської ради;
- районні державні адміністрації Харківської області (7 районів): Балаклійська, Богодухівська, Вовчанська, Лозівська, Зачепилівська, Дергачівська, Первомайська;

– представники центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Сумської, Житомирської, Запорізької, Полтавської, Кіровоградської, Хмельницької областей.

Міжнародні організації:

- Німецька спілка академічних обмінів,
- Спілка “Дружба сердець”, м. Марбург,
- Програма ім. Фулбрайта та ін.

2. Виключно представницьким стало коло експертів, запрошених до проведення Виставки:

– Світлична Юлія Олександрівна, кандидат наук з державного управління, заступник голови Харківської обласної державної адміністрації;

– Телешун Сергій Олександрович, доктор політичних наук, професор, директор Інституту державної служби та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений діяч науки і техніки України;

– Скрипничук Василь Михайлович, голова Івано-Франківської обласної ради;

– Битяк Юрій Прокопович, доктор юридичних наук, професор, академік-секретар відділення державно-правових наук і міжнародного права Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України;

– Черевко Олександр Іванович, доктор технічних наук, професор, заступник голови ради ректорів Харківського вузівського центру, заслужений діяч науки і техніки України;

– Серьогін Сергій Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, директор Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений діяч науки і техніки України;

– Бабаєв Володимир Миколайович, доктор наук з державного управління, професор, ректор Національної академії міського господарства ім. О. М. Бекетова;

– Пономаренко Володимир Степанович, доктор економічних наук, професор, ректор Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця, заслужений діяч науки і техніки України;

– Товажнянський Леонід Леонідович, доктор технічних наук, професор, ректор Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут”;

– Черних Валентин Петрович, доктор фармацевтичних наук, доктор хімічних наук, професор, ректор Національного фармацевтичного університету, член-кореспондент Національної академії наук України, заслужений діяч науки і техніки України;

– Міненко Володимир Леонідович, доктор наук з державного управління, доцент, директор Харківського обласного центру зайнятості;

– Дзвінчук Дмитро Іванович, доктор філософських наук, професор, декан факультету технічного перекладу та документознавства Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу;

– Манаєнко Антон Олексійович, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету м. Запоріжжя, заслужений юрист України.

3. У межах Виставки проведено низку науково-комунікативних заходів, які викликали зацікавлення з боку як науковців, так і практиків:

– конференція провайдерів міжнародних і вітчизняних проєктів: фондів сприяння та розвитку, організацій-партнерів, державних та недержавних інституцій;

– круглі столи: “Розвиток публічного адміністрування в Україні”; “Засоби надання якісних адміністративних послуг на рівні територіальної громади”; “Співробітництво у сфері регіонального розвитку в умовах глобалізації”;

– семінари-тренінги: “Підготовка та результативне подання заявок на участь у програмах міжнародної технічної допомоги”; “Державно-приватне партнерство в умовах українських реалій”; “Реальні загрози віртуального світу”; “Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування як основа надання адміністративних послуг”; “Підходи до незалежного навчання іноземній мові в умовах євроінтеграції”; “Підготовка до публічного виступу”; “Ефективне ділове спілкування керівника”;

– відкрита лекція “Державне регулювання розвитку банківського сектора України”;

– майстер-клас “Практичне заняття по курсу “Мікроекономіка”;

– економічна гра “Гроші та грошовий обіг”.

4. Учасниками виставки представлено понад тисячу наукових, навчальних та навчально-методичних видань, в яких висвітлюються питання становлення та розвитку системи публічного управління. Переможцями у різних номінаціях стали 56 наукових і навчально-методичних праць, серед яких варто виділити лише декілька:

– підручник “Право соціального забезпечення в Україні”, який було підготовлено спільними зусиллями науковців Національного юридичного

університету імені Ярослава Мудрого і Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України;

– навчальний посібник “Міжнародний менеджмент”, підготовлений колективом кафедри менеджменту і адміністрування Національного фармацевтичного університету;

– інноваційна розробка колективу Кіровоградського державного навчального закладу Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Кіровоградської обласної державної адміністрації “Електронна система моніторингу навчального процесу та тестування слухачів”;

– підручник “Pedagogy of success”, розробниками якого стали науковці Національного технічного університету “ХП”;

– монографія “Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку”, підготовлена доктором політичних наук, доцентом, професором кафедри філософії Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Панченко Тетяною Василівною;

– монографія “Державне управління у сфері формування освітніх стандартів підготовки фахівців цивільного захисту України”.

5. Проблематика публічного управління є наскрізною для багатьох галузей знань, зокрема права, політології, соціології, історії, менеджменту, філософії, економіки та ін. Це створює передумови для реалізації спільних проєктів в межах Харківського міжвузівського центру.

6. Виставка викликала зацікавленість не лише з боку наукової громадськості, але й практиків публічного управління, які сьогодні знаходять відповіді на суспільні виклики та запити.

Підсумковим документом Виставки стали пропозиції, в яких звертається увага на таке:

1. Реформування українського суспільства неможливе без випереджального розвитку фундаментальних наукових досліджень у сфері публічного управління, побудованих на органічному поєднанні кращого європейського досвіду належного врядування із традиціями державного будівництва в Україні. Першочерговими постають завдання проєктування та наукового супроводу суспільних реформ, наукового обґрунтування трансформації органів державного управління та органів місцевого самоврядування в органи публічного управління.

2. Досягнення науки публічного управління повинні стати науковою складовою реалізації ініційованої Президентом України П. О. Порошенком програми “Стратегія реформ 2020”. Фундаментальна наука тільки тоді отримує право на буття, коли на її базі відбувається свідоме й цілеспрямоване перетворення життя на краще. Практична значимість і суспільна затребуваність результатів наукових досліджень є головним критерієм продуктивної наукової діяльності взагалі.

3. Підготовка кадрів висококваліфікованих спеціалістів, здатних знайти гідні відповіді на виклики XXI століття, неможлива за старими підходами, лише формально адаптованими до новітніх вимог. Науковці одноставні стосовно того, що необхідна зміна парадигми науки державного управління. Сучасні освітянські технології підготовки фахівців у вищих навчальних закладах мають формуватися на комплексному використанні досягнень технологічного прогресу та вкоріненні системи особистісних стимулів до якісного навчання.

4. Зараз в Україні формуються імперативи розбудови публічного управління на європейських принципах належного врядування, а саме: відкритості, участі, відповідальності, солідарності, ефективності та узгодженості. Науково-освітянська виставка стала інноваційною площадкою, комунікативним майданчиком, творчою лабораторією, в межах якої науковці і практики публічного управління одержали можливість вільного спілкування з актуальних тем громадського розвитку і освітянської діяльності.

5. Вищою метою спільної діяльності практиків управлінців і науковців сьогодні має стати не довільне конструювання майбутньої соціальної реальності, а створення умов для саморозвитку суспільства, самостійного пошуку і набуття оптимальних управлінських рішень. Успішність започаткованих процесів суспільного реформування, які відбуваються у складних умовах кризи та військових дій на Сході України, залежить від дійовості, скерованості суспільних трансформацій, відповідної кризовим викликам і вимогам суспільного розвитку.

Враховуючи викладене вище, учасники Виставки дійшли висновку про необхідність утворення науково-освітнього інноваційного Консорціуму у формі добровільного рівноправного об'єднання вищих навчальних закладів Харківського регіону у сфері публічного управління на основі партнерства і взаємної поваги.

Головною метою Консорціуму є створення умов для інтеграції наукового й освітнього потенціалу вузів-учасників, реформування сфери публічного управління; вдосконалення системи підготовки науково-педагогічних кадрів шляхом спрямування дисертаційних досліджень на розв'язання актуальних проблем суспільного реформування; формування системи наукових шкіл науки публічного врядування, поглиблення їх спеціалізації та координації досліджень; забезпечення зростання інтелектуального потенціалу галузі науки та освіти “Публічне управління”

Створення Консорціуму дозволить:

– якісно підвищити рівень координації діяльності вищих навчальних закладів Харківського регіону у проведенні фундаментальних наукових досліджень, збагаченні форм і методів публічного управління, покращенні науково-методичного забезпечення процесу підготовки професійних

керівних кадрів нової генерації для органів державного управління та місцевого самоврядування;

– створити сучасну багатопрофільну комунікативну площадку для спілкування фахівців різного професійного спрямування за темами, що становлять суспільний інтерес, вільного використання відкритих науково-освітніх ресурсів, де викладачі, слухачі та студенти зможуть користуватися електронними базами даних, найсучаснішими науково-дослідними і освітянськими технологіями;

– суттєво посилити позиції вищих навчальних закладів – учасників Консорціуму у загальноукраїнському і міжнародному науково-освітянському конкурентному середовищі, виробити єдині стандарти і критерії для визнання суспільної ваги власних досліджень, залучити вітчизняні й закордонні донорські ресурси для практичного здійснення найперспективніших проектів.

Учасники Першої щорічної науково-освітньої виставки “Публічне управління XXI” наголошують на узгодженому розумінні необхідності імплементації нових підходів у наукову й освітянську діяльність, що були продемонстровані у ході виставкових заходів, і підкреслюють важливість подальшої тісної координації фахових зусиль для здійснення визначених цілей.

Започаткування Національною академією державного управління при Президентові України такої форми наукової комунікації як науково-освітня виставка, перш за все, пов’язане з необхідністю обміну передовим досвідом, потребою в обговоренні кращих досягнень наукових шкіл та відпрацювання подальших напрямів розвитку загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Зацікавленість у роботі Першої щорічної науково-освітньої виставки “Публічне управління XXI” понад 20 вітчизняних освітніх установ та наукових закладів, небайдужий інтерес з боку суб’єктів публічного управління, залучення до роботи виставки донорських організацій і міжнародних вузів партнерів, засвідчує не тільки потребу в обміні досвідом, а й актуалізує завдання щодо подальшого розвитку дискусійних майданчиків, у межах яких створюються умови задля поєднання теорії і практики публічного управління.

Позитивний досвід, набутий під час проведення Першої щорічної науково-освітньої виставки “Публічне управління XXI”, буде корисним для вдосконалення процесу підготовки вищих управлінських кадрів і стане в нагоді при розбудові України як сучасної, освіченої, висококультурної та високотехнологічної держави.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351

Ю. П. БИТЯК

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Проаналізовано напрямки розвитку системи державного управління. З'ясовано, що першим напрямом є адміністративно-правове вдосконалення державного апарату на засадах системного та комплексного підходів; другий напрям полягає у зміцненні механізмів державного управління через удосконалення й практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади; третій напрям розкривається через подальше оновлення адміністративних правил та процедур державно-службової діяльності з метою підтримання внутрішньої безпеки держави.

Ключові слова: державне управління; система державного управління; дублювання повноважень; децентралізація; деконцентрація.

Directions of development of the system of state administration are analysed. It is found out, that the first direction is administrativno-pravove perfection of state machine on principles of approaches of the systems and complex; the second direction consists in strengthening of mechanisms of state administration through an improvement and practical providing of permanent intercommunications between the institutes of civil society and public authorities; the third direction opens up through the subsequent update of administrative rules and procedures state official to activity with the purpose of maintenance of internal.

Key words: state administration; system of state administration; duplication of plenary powers; decentralization; dekoncentraciia.

Комплексне реформування системи державного управління в Україні, про яке, до речі, навіть не згадується в Основному Законі, має багатоступінний характер і до сьогоднішнього дня ще не завершено. Воно пов'язане із забезпеченням функціональної типологізації центральних органів виконавчої влади, виключенням функцій надлишкового державного регулювання,

усуненням дублювання функцій і повноважень органів виконавчої влади, організаційним розмежуванням регулятивних, правозастосовних, контрольно-наглядових функцій і функцій з управління об'єктами державної власності, проведенням оптимальної деконцентрації та децентралізації владних повноважень органів виконавчої влади в різних сферах і галузях господарства країни, а також законодавчим забезпеченням функціонування цих органів.

Аналіз сучасних державно-правових тенденцій розвитку системи державного управління свідчить про домінування трьох основних і взаємопов'язаних напрямів. Перший – адміністративно-правове вдосконалення державного апарату на засадах системного та комплексного підходів, адже цілісність держави може забезпечуватися лише через цілісність організації та функціонування її апарату. Другий напрям полягає у зміцненні механізмів державного управління через удосконалення і практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади. Третій напрям – подальше оновлення адміністративних правил і процедур державно-службової діяльності з метою підтримання внутрішньої безпеки держави.

Рівень системності організації державного управління в Україні залишається поки що невисоким, а такі риси, як цілісність і функціональна спеціалізація, виражені в ній недостатньо чітко. Так, на сьогодні галузеве законодавство у сфері державного управління передбачає значне коло повноважень Кабінету Міністрів України регулятивного характеру. Водночас функції нормативно-правового регулювання відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” покладено на міністерства [1]. З метою забезпечення деконцентрації виконавчої влади, посилення ролі міністерств у формуванні галузевої політики повноваження із забезпечення нормативного, організаційного та процедурно-процесуального аспектів реалізації галузевої політики доцільно покласти на відповідні міністерства. За Кабінетом Міністрів України необхідно зберегти повноваження щодо визначення засад функціонування галузей, нормотворчі повноваження міжгалузевого характеру. Разом з цим Кабінет Міністрів України має бути вивільнений від прийняття управлінських рішень поточного характеру та зосередити свої зусилля на стратегічних питаннях формування і реалізації зовнішньої та внутрішньої політики держави.

Однією з головних складових реформування виконавчої влади й системи органів, які її здійснюють, є чітке визначення і нормативне закріплення функцій центральних органів виконавчої влади як і функцій всієї системи, різних ланок органів виконавчої влади. На нашу думку, це приведе до оптимізації правотворчої діяльності, особливо підзаконної, що вимагає подальшого узгодження дій між різними органами з питань нормотворчості, уникнення дублювання через збіг компетенцій.

У науковій літературі неодноразово говорилося про збіг функцій органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування. Відмічалось,

що одні функції збігаються повністю, тобто дублюються, а інші є близькими за своїм змістом [2, с. 294–300; 3, с. 6–9; 4, с. 110–117; 5, с. 81–85; 6, с. 283–291]. Нині ця проблема постає з новою силою й знаходиться в центрі уваги державних інституцій – Кабінету Міністрів України, Міністерства регіональної політики і житлово-комунального господарства, інших державних структур та органів місцевого самоврядування у зв'язку з проблемами децентралізації влади. За дорученням названих державних органів у Науково-дослідному інституті державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України проведено порівняльний аналіз (аудит) законів та інших нормативно-правових актів щодо питань дублювання функцій, повноважень й інших напрямків діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Мета цієї роботи відома – децентралізація влади, передача владних повноважень, які мають вирішуватися на місцях, від центральних і місцевих державних владних інституцій до регіональних і місцевих органів самоврядування.

Проблема функціональної спеціалізації та додержання організаційної типологізації найбільш гостро стоїть для системи центральних органів виконавчої влади. Непоодинокими є випадки організаційного суміщення функцій, які мають реалізовуватися різними видами центральних органів виконавчої влади, в одному органі. Це не тільки не відповідає вимогам Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, але й не дозволяє чітко розмежувати функції та управлінські сфери відповідальності таких органів, несе потенційну загрозу конфлікту інтересів. Усуненню цього недоліку сприятиме уточнення функцій та компетенції відповідних органів управління на засадах організаційно-правового розмежування функцій міністерств як органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику у визначеній сфері, здійснюючи при цьому забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, з функціями інших центральних органів виконавчої влади – наданням адміністративних послуг, здійсненням державного нагляду (контролю) та управлінням об'єктами державної власності.

Уявляється корисним проведення аудиту законодавства, що регулює діяльність органів влади аналогічно системі самоврядування з метою виявлення функцій, що дублюються, а також функцій, які не відповідають цілям і завданням державної політики у визначеній сфері суспільних відносин, програмам і концепціям розвитку галузі. Якщо реалізація відповідних функцій можлива на регіональному чи місцевому рівні, то вони мають бути передані на цей рівень, у тому числі й до місцевого самоврядування. На центральному рівні такий аудит дозволить уникнути дублювання функцій між центральними органами виконавчої влади. Нами підтримується думка, що результатом оптимізації і впорядкування функцій

органів виконавчої влади, системи функцій, удосконалення взаємовідносин між ними, демократизації управлінських процесів і доступності для громадян має стати визначення змістовної характеристики управлінських дій, котрі може, повинен і зобов'язаний здійснювати відповідний орган для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань [7, с. 75].

Доречно звернути увагу, що для кожного органу виконавчої влади функції мають визначатися в Положенні, але з метою уніфікації доцільно закріпити їх види на законодавчому рівні. Конкретні ж функції повинні визначатися залежно від суспільного призначення органу виконавчої влади.

Одним із найважливіших завдань сучасного державного будівництва в Україні залишається питання системно-структурної організації органів виконавчої влади. За останні 20 років центральні органи виконавчої влади багаторазово реформувалися. Останні перетворення системи, що були започатковані постановою Кабінету Міністрів України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 10.09.2014 р. № 442 [8], передбачають істотне інституційне та функціональне скорочення контрольно-наглядової діяльності в державному управлінні. У цілому вітчизняна система центральних органів виконавчої влади поступово наближається до європейської, але чекати повної уніфікації українського та європейського законодавства щодо центральних рівнів державного управління не слід.

У зв'язку з цим слід зазначити таке: наша держава, як і інші країни, може йти шляхом децентралізації державної влади, її деконцентрації, уточнення основних параметрів (статусу, компетенції, назви) центральних органів виконавчої влади з тим, щоб перенести частину компетенції від центру на місця, скорочення місцевих структур, які представляють міністерства та інші центральні органи, з одночасною передачею їх повноважень місцевому самоврядуванню. Кожна держава йде своїм шляхом щодо проведення реформи державного управління, оптимізації структури та механізмів його функціонування, впровадження так званих ідей “нового державного управління” [9, с. 50–58; 10, с. 14–21; 11, с. 89–95; 12, с. 5–9 та ін.].

Однак слід зазначити, що фактична конструкція системи державного управління в Україні на сьогоднішній день має істотні відмінності від своєї нормативної моделі. Це пов'язано не лише з недостатнім додержанням вимог функціональної спеціалізації та організаційної типологізації органів виконавчої влади, але й невідповідністю створюваних центральних органів виконавчої влади тим, які передбачені у законах, або взагалі їх відсутністю. Наприклад, законами України у сфері управління транспортом передбачено створення та функціонування національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, яка й досі не сформована. Крім того, спостерігається невідповідність визначеного законами України та підзаконними нормативними актами, в тому числі й положеннями про центральні органи виконавчої влади, функціонального спрямування діяльності окремих таких органів.

Діюча модель державного управління у різних сферах і галузях господарства носить високого ступеня централізований характер. Така модель відповідає завданням стабілізації держави, але не відповідає потребам її модернізації. Прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, створили передумови для вироблення нових підходів до системи державного управління, що має ґрунтуватися на засадах децентралізації, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням [13]. Проведення радикальних інституційних перетворень в системі місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях обов'язково вимагатимуть оновлення системи місцевих органів виконавчої влади. Головними векторами його мають стати істотне скорочення числа територіальних органів центральних органів виконавчої влади з передачею функцій органів, що ліквідовуватимуться, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам місцевого самоврядування, а також функціональна переорієнтація місцевих державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи.

Проблема розвитку місцевої та регіональної ланки системи державного управління невід'ємна від розвитку інституту місцевого самоврядування, і вирішення її виходить за межі суто адміністративної реформи, спрямованої на оптимізацію системи та механізму реалізації виконавчої влади. Але тим актуальнішим є завдання цілеспрямованого формування та модернізації інститутів державної влади, утвердження демократичних засад їх діяльності, здатних найбільшою мірою забезпечити ефективний розвиток суспільства і держави.

Важливою ознакою демократичності державного управління є відкритість та прозорість адміністративних рішень, а з-поміж їх складових основним завданням стає забезпечення інформаційної відкритості, створення умов для доступу кожного громадянина до інформації про діяльність органів виконавчої влади. Інформація завжди виступала основою прийняття будь-якого публічно-владного рішення, але зараз вона стає стратегічним ресурсом соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку. Формування ж інформаційного суспільства як нового типу соціальної організації вимагає нової якості організаційного механізму та порядку функціонування органів виконавчої влади.

Підвищені вимоги до відкритості та прозорості влади багато в чому зумовлені глобальними тенденціями поширення сучасних інформаційно-комунікативних технологій та переходу до інформаційного мережевого суспільства. Лише за умови вільного вироблення, зберігання, поширення, обміну та використання інформації, необхідною складовою якого є легітимно гарантований доступ до публічної інформації, можливе повноправне входження України до міжнародного інформаційного простору.

У вересні 2011 р. Україна приєдналася до міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, спрямованої на підвищення рівня відкритості та прозорості державного управління, залучення громадськості до формування і реалізації державної політики, подолання корупції та впровадження нових інформаційних технологій для покращення державного управління.

Основними напрямками впровадження Ініціативи на сьогоднішній день визначено:

- сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їх участі у формуванні та реалізації державної політики, забезпечення доступу до публічної інформації;

- підвищення якості надання адміністративних послуг;

- впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії;

- запобігання і протидія корупції [14].

Як інструмент державної політики доступ до публічної інформації відіграє важливу роль у механізмі соціально-владної комунікації та набуває значення вирішального чинника успішної модернізації системи виконавчої влади.

Важливим кроком у цьому напрямку стало прийняття у 2011 р. Закону України “Про доступ до публічної інформації” [15]. Цей Закон з метою забезпечення прозорості та відкритості суб’єктів владних повноважень визначив правові засади, порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес. Важливо, що цей Закон відповідає європейським стандартам і за міжнародним рейтингом забезпечення права на інформацію, розробленим міжнародними організаціями “Доступ до інформації у Європі” (Access Info Europe, Іспанія) та Центр права та демократії (Centre for Law and Democracy, Канада), посів 8 місце серед 89 країн світу.

Разом з цим майже трирічна практика застосування норм та процедур Закону України “Про доступ до публічної інформації” виявила значну кількість організаційних та правових проблем щодо порядку виконання органами публічної влади, їх посадовими особами вимог даного Закону. Так, серед проблем правозастосовного характеру можна виокремити, зокрема, ті, що виникають у зв’язку з формуванням системи реєстрації та обліку публічної інформації, оприлюдненням інформації розпорядниками бюджетних коштів, а також інформації, яка містить персональні дані про особу, відсутністю уніфікованих інформаційних ресурсів офіційних веб-сторінок органів влади. При діючому правовому регулюванні виникли колізії між нормами Закону України “Про інформацію” та Закону України “Про доступ до публічної інформації”, а також між цими законами та законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” й “Про звернення громадян”, а також актами галузевого законодавства, усунення яких вимагає відповідних законодавчих змін і доповнень.

Ведення системного та постійного діалогу між владою та суспільством у сучасних умовах неможливе без запровадження системи електронного урядування та електронної демократії. Адже на сучасному етапі державного розвитку воно має сприяти покращенню якості адміністративно-управлінських процесів. Не дивлячись на те, що зараз робляться перші кроки в цьому напрямку, вже можна констатувати зменшення часових, кадрових та матеріальних витрат на надання адміністративних послуг, зростання показників позитивної оцінки з боку їх споживачів.

Щодо впорядкування так званих “адміністративних послуг” та механізмів їх надання. Відомо, що частину державного управління В. Б. Авер’яновим було запропоновано вважати публічно-сервісною діяльністю, зміст якої полягає у вирішенні різних індивідуально-конкретних справ фізичних і юридичних осіб, здійснення позасудового розгляду адміністративних спорів та ін. [16, с. 243-244]. Ця позиція отримала широке обговорення, але вона важко піддається розумінню державного управління як форми діяльності органів виконавчої влади, суб’єктів, що наділені владними повноваженнями для досягнення певних цілей, у тому числі й забезпечення запитів юридичних і фізичних осіб. Про це багатьома сказано в наукових публікаціях, однак практичного значення для вирішення проблем публічних, адміністративних послуг, так званого публічно-сервісного обслуговування, виділення їх із розуміння державного управління немає [11; 17, с. 40–44; 18-19]. Громадян цікавлять послуги, їх безоплатність чи оплатність, доступ до послуг, механізм їх надання та інше, пов’язане із забезпеченням суб’єктивних прав і свобод громадян, їх запитів щодо дозвільних, ліцензійних, реєстраційних дій тощо, а не назва такої управлінської діяльності.

Останнім часом було здійснено низку заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою реформування системи адміністративних послуг. Вони сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості адміністративних послуг. Разом із цим подальшому реформуванню системи адміністративних послуг має сприяти прийняття Закону України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”, Адміністративно-процедурного кодексу України, а також вирішення питань оптимального розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо надання таких послуг.

Поряд з цим вимагають подальшого цілеспрямованого розвитку механізми електронного урядування. Попри те, що запровадження їх визнано одним із стратегічних напрямів модернізації державного управління, постійно приймаються з цих питань акти нормативного та організаційно-розпорядчого характеру, останнім часом спостерігалися тенденції уповільнення впровадження електронного урядування. Це ставить завдання щодо критичного перегляду державної політики, її раціоналізації та підвищення результативності у цій сфері.

Механізм електронного урядування має бути сформований як цілісна національна інформаційна інфраструктура, яка б інтегрувала державні й недержавні, комерційні й некомерційні інформаційно-комунікаційні мережі з надання всієї повноти адміністративних та інших послуг в електронному режимі: від органів публічної влади – громадянам України, господарюючим суб'єктам, від одних органів – іншим органам державної влади та органам місцевого самоврядування як загальнодержавного, так і регіонального й локального рівнів. У зв'язку з цим потребує найшвидшого прийняття закон про єдину систему електронної взаємодії.

Разом із цим слід враховувати рівень готовності українського суспільства до нового етапу інформатизації. Впровадження електронних послуг не повинно супроводжуватися повним витісненням традиційних способів взаємодії державних органів з фізичними та юридичними особами, а має йти паралельно з їх оптимізацією. Необхідно забезпечити умови для співіснування традиційних і нових форм надання адміністративних послуг.

Широке використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг, що виключає безпосередню персональну взаємодію зацікавлених фізичних та юридичних осіб з посадовими особами органів влади, є важливим заходом запобігання корупції. Розв'язання проблеми корупції визнано одним із пріоритетів сучасного розвитку системи державного управління і державотворення в цілому. За роки адміністративних перетворень в Україні так і не було впроваджено результативну антикорупційну політику та дієві реформи у сфері протидії корупції. Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 рр., затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, не стала ефективним інструментом такої політики. На сьогоднішній день залишається незадовільним стан виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів. Так, з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого і другого раундів оцінки, виконано лише 13 рекомендацій, а за результатами третього раунду – лише 3 з 16. З антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом імплементовано лише невелику частину, що стосується криміналізації корупції. Ключові ж рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовців залишалися невиконаними.

14 жовтня цього року Верховною Радою України було прийнято низку найважливіших законів, спрямованих на формування правового поля реалізації державної антикорупційної політики. Законом України затверджено Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 рр. [20]. Передбачений ними комплекс заходів має ґрунтовний, системний характер, встановлюючи як інституційного, так

і організаційного, матеріально-фінансового характеру рішення. Одним з головних напрямів антикорупційної політики визначено запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади, серед заходів якого передбачається впровадження практики підготовки та прийняття всіма центральними органами виконавчої влади антикорупційних програм, формування спеціалізованих структурних підрозділів з контролю їх виконання. Застосування програмного методу дозволить визначати засади загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції та методологію оцінки корупційних ризиків з урахуванням галузевої специфіки діяльності органу державного управління, комплексно розробляти заходи, спрямовані на усунення таких ризиків, встановлювати строки і необхідні для їх виконання ресурси, процедури проведення моніторингу та оцінки виконання програм.

В аспекті системно-структурної організації державного управління передбачено створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, завданням якого має стати забезпечення формування та реалізація антикорупційної політики. На сьогоднішній день окремими повноваженнями у цій сфері наділені Міністерство юстиції України, Національний антикорупційний комітет, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, органи охорони правопорядку. Така організаційна модель реалізації державної політики не відповідає міжнародним стандартам, передбаченим статтями 5 та 6 Конвенції ООН проти корупції в частині організаційної єдності відповідного державного органу, забезпечення його незалежності та спеціалізації. Поряд із цим окремі функції у сфері антикорупційної політики взагалі залишаються нереалізованими – йдеться про проведення постійного моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, а також правовиховну та соціокультурну складову даної сфери державної політики.

Питання правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції, організації та діяльності цього органу державної влади знайшли врегулювання у новому Законі України “Про запобігання корупції”, також прийнятому 14 жовтня цього року [21]. До відання даного органу віднесено повноваження з формування та реалізації антикорупційної політики, нормопроекування, контрольні, координаційні та моніторингові повноваження. Як очікується, Національне агентство має стати потужним управлінським центром прийняття та забезпечення реалізації рішень у сфері антикорупційної політики.

Крім того, передбачено і формування Національного антикорупційного бюро як спеціалізованого державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових правопорушень. Не дивлячись на те, що Закон України “Про Національне антикорупційне бюро” набув чинності 25 січня 2015 р., вже зараз можна ставити питання про вдосконалення окремих аспектів його організації та діяльності в частині забезпечення

деполітизації діяльності даного органу, визначення механізмів взаємодії з органами прокуратури, органами фінансового моніторингу та іншими державними структурами, уточнення питань проходження служби та посилення соціальних та матеріальних гарантій роботи працівників Бюро.

Ще однією складовою, важливою проблемою реформування і розвитку системи державного управління є формування ефективного кадрового потенціалу органів влади. Державна служба, кадровий апарат – головна ланка у виконанні всіх напрямів розвитку державного управління. Удосконалення державного апарату забезпечить цілісність держави, постійні зв'язки між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, підтримання внутрішньої і зовнішньої безпеки держави. Тільки через висококваліфікований апарат публічної служби маємо надію на реалізацію всіх напрямів розвитку системи державного управління в межах визначених на законодавчому рівні правил та процедур. Оптимізація правового регулювання державно-службових відносин у всіх гілках державної влади, державної діяльності, системі місцевого самоврядування, в усій системі публічної служби дозволить не лише вирішити питання загальної кадрової політики держави, а й забезпечить ефективну систему управління суспільними і державними процесами.

Література:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

2. *Клименова О. М.* Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як пріоритет впровадження адміністративної реформи на регіональному рівні / О. М. Клименова // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 3 (14). – С. 294–300.

3. *Георгієвський Ю.* До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / Ю. Георгієвський // Віче. – 2014. – № 14. – С. 6–9.

4. *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2001. – Вип. 1. – С. 110–117.

5. *Коваль Г. В.* Взаємовідносини між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування / Г. В. Коваль // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Т. 110. – Вип. 97: Політичні науки. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2009. – С. 81–85.

6. *Домбровський О.* Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи / Олександр Домбровський // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка – Н., 2006. – С. 283–291.

7. *Дугенец А. С.* Рецензія на дисертацію О. А. Челпаченко “Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов

исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности” / А. С. Дугенец // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 74–76.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.

9. *Костюк І.* Зарубіжний досвід реалізації адміністративних реформ: порівняльний аналіз правового забезпечення / І. Костюк // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 50–58.

10. *Пірен М.* Управлінський дискурс нового державного управління: західний досвід для України / Марія Пірен // Вісник Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 14–21.

11. *Сквірський І. О.* Новий погляд на зміст категорії “Державне управління” / І. О. Сквірський // Право і суспільство. – 2013. – № 12. – С. 89–95.

12. *Цирфа Ю.* Європейські регіональні проекти. Самовизначення націй і майбутнє ЄС / Юлія Цирфа // Віче. – 2013. – № 15. – С. 5–9.

13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

14. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 220-р // Уряд. кур’єр від 26.04.2012 р. № 76/№ 194 від 24.10.2012 р.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

16. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер’янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Юстініан, 2007. – С. 243-244.

17. *Мельник Р. С.* Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44.

18. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

20. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

21. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

Надійшла до редколегії 27.11.2014 р.

УДК 351.851: 378.147

В. А. АНДРОНОВ, Р. В. МІРОШНІЧЕНКО

ЕКОЛОГІЧНЕ ВИХОВАННЯ СТУДЕНТІВ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ ЯК ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКА ПРОБЛЕМА

Досліджено теоретико-методологічні засади розвитку державного управління у сфері реалізації екологічної освітньої політики в сучасних умовах. Розкрито механізм функціонування інституцій державного управління в галузі екології та природних ресурсів. Проаналізовано проблеми державного управління у сфері реалізації екологічної освітньої політики з метою забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини як невід'ємної умови сталого екологічного, економічного та соціального розвитку України.

Ключові слова: державне управління, екологічна політика, екологічний контроль.

Theoretical-methodological principles of development of state administration are investigational in the field of realization of ecological educational politics in modern terms. The mechanism of functioning of institutes of state administration is exposed in industry of ecology and natural resources. The problems of state administration are analysed in the field of realization of ecological educational politics with the aim of providing of ecological safety of vital functions of man as an inalienable condition of steady ecological, economic and social development of Ukraine.

Key words: state administration, ecological politics, ecological control.

Екологічне виховання та інформування населення, екологічна підготовка кадрів названі в документах на Всесвітньому самміті в Йоганнесбурзі одним із важливих і необхідних засобів здійснення переходу до сталого розвитку в XXI ст. усіх країн світу. Екологічна освіта є предметом інтересу і діяльності найповажніших міжнародних організацій. Сьогодні загальновизнано, що чим більше екологічно усвідомлені й обґрунтовані управлінські рішення на всіх рівнях (локальному, регіональному, національному, міжнародному), тим ближче ми до сталого, еколого-соціально-економічно збалансованого розвитку. Має панувати новий світогляд – екологічний, а екологічна освіта повинна стати одним із головних пріоритетів, що дасть змогу прийдешнім поколінням грамотно й ефективно розв'язувати життєво важливі проблеми довкілля [1, с. 182]. Екологічне виховання – систематична педагогічна діяльність, спрямована на розвиток у студентів екологічної культури. Це тривалий багатofакторний цілеспрямований процес формування

екологічної свідомості й екологічної культури. До основних напрямів виховання у вищій школі відносять виховання розумове, духовно-моральне, працелюбне, економічне, естетичне, етичне, фізичне, екологічне, санітарно-гігієнічне. Завданнями екологічного виховання є постійне інформування студентів про проблеми природного походження та їх вплив на рівень здоров'я населення країни і світу; інструктування їх з приводу поведінки в зонах різнорідних природних катастроф; залучення до поширення знань серед населення про бережливе ставлення до навколишнього світу; спонукання до примноження природних багатств; поповнення знань з екології шляхом ознайомлення з науковими та науково-популярними джерелами відомих вітчизняних учених тощо.

Проблемами екологічної безпеки, вивченням питань функціонування механізмів державного управління у природоохоронній сфері, формування виховної політики, аналізом завдань студентської молоді займалися В. Василько, О. Галацан, О. Лазор, О. Масюк, О. Тимошенко, В. Трачук, М. Шафоростова.

Мета статті проаналізувати механізми екологічного виховання студентів вищого навчального закладу як державноуправлінська проблема.

Виховна робота у вищих навчальних закладах складається з багатьох напрямів. Одним із них є екологічне виховання молоді. Питання екологічної освіти та виховання – одне з найважливіших питань на сучасному етапі ліквідації екологічної кризи, від вирішення якого залежить значною мірою оздоровлення соціально-економічного стану держави, відтворення природно-ресурсного потенціалу України.

Глибокі економічні, політичні, соціокультурні зміни в Україні в кінці ХХ ст. обумовили необхідність реформування системи освіти, що призвело до значних змін в умовах функціонування вищого навчального закладу. Держава, залишивши за собою право визначати політику у сфері освіти, передала внутрішнім управлінським підсистемам вищого навчального закладу право вирішувати питання, пов'язані з визначенням мети, змісту, форм і методів організації виховного процесу [2, с. 67].

У найважливіших міжнародних документах останнього десятиріччя, присвячених проблемам навколишнього середовища і гармонійного розвитку людства, велика увага приділяється екологічній культурі і свідомості, інформованості людей про екологічну ситуацію у світі, регіоні, на місці проживання, їх обізнаності з можливими шляхами вирішення різних екологічних проблем, з концептуальними підходами до збереження біосфери і цивілізації.

Шлях до високої екологічної культури лежить через ефективну екологічну освіту. Екологічна освіта на порозі III-го тисячоліття стала необхідною складовою гармонійного, екологічно безпечного розвитку. Екологічне виховання та інформування населення, підготовка висококваліфікованих фахівців названі у програмних документах

найвизначнішого міжнародного форуму в Ріо-де-Жанейро, присвяченого навколишньому середовищу і сталому розвитку, одним із найважливіших і необхідних засобів здійснення переходу до гармонійного розвитку всіх країн світу. Це положення підкреслюється і в останніх міжнародних документах (міжнародний звіт “Ріо+5”, “Керівництво з підготовки національних доповідей про виконання країнами “Порядку денного на 21 сторіччя” та ін.) [3]. Концепція екологічної освіти України як елемент концепції гармонійного розвитку держави набуває сьогодні ваги актуального і важливого державного документа [1, с. 184].

Як показав аналіз вищезгаданих документів, державна політика в галузі екологічної освіти повинна базуватися на таких принципах:

- розповсюдження системи екологічної освіти і виховання на всі верстви населення з урахуванням індивідуальних інтересів, стимулів та особливостей соціальних, територіальних груп і професійних категорій;
- комплексності екологічної освіти і виховання;
- неперервності процесу екологічного навчання в системі освіти, в тому числі підвищення кваліфікації та перепідготовки.

Тому основною метою екологічної освіти є формування екологічної культури окремих осіб і суспільства в цілому, формування навичок, фундаментальних екологічних знань, екологічного мислення і свідомості, що ґрунтуються на ставленні до природи як універсальної, унікальної цінності. Екологічна освіта, з одного боку, повинна бути самостійним елементом загальної системи освіти, а з іншого – виконує інтегративну роль у всій системі освіти. Ця мета досягається поетапно шляхом вирішення освітніх і виховних завдань і вдосконалення практичної діяльності.

Таким чином, найголовнішими завданнями екологічної освіти мають бути формування екологічної культури всіх верств населення, що передбачає:

- виховання розуміння сучасних екологічних проблем держави й світу, усвідомлення їх важливості, актуальності й універсальності (зв’язку локальних із регіональними і глобальними);
- відродження кращих традицій українського народу у взаємовідносинах із довкіллям, виховання любові до рідної природи;
- формування усвідомлення безперспективності технократичної ідеї розвитку й необхідності заміни її на екологічну, яка базується на розумінні єдності всього живого й неживого у складно-організованій глобальній системі гармонійного співіснування й розвитку;
- формування розуміння необхідності узгодження стратегії природи і стратегії людини на основі ідеї універсальності природних зв’язків та самообмеженості, подолання споживацького ставлення до природи;
- розвиток особистої відповідальності за стан довкілля на місцевому регіональному, національному і глобальному рівнях, вміння прогнозувати особисту діяльність і діяльність інших людей та колективів;

– розвиток умінь приймати відповідальні рішення щодо проблем навколишнього середовища, оволодіння нормами екологічно грамотної поведінки; виховання глибокої поваги до власного здоров'я та вироблення навичок його збереження.

Проте вищі навчальні заклади не повною мірою готові до подібної самостійності, оскільки упродовж тривалого часу теорія управління лише обґрунтовувала чинну практику управління, але не розкривала суті та сучасних особливостей цього явища. Не бралися до уваги сучасні концепції управління. Окремі дослідження, присвячені питанням управління, базувались, як правило, на моделях управління початку ХХ ст., які мають обмежені можливості. Це не дозволило створити теорію управління виховним процесом, яка здатна стати основою для вирішення завдань, поставлених перед вищими навчальними закладами в контексті вимог сьогодення [4, с. 200].

Особливості першого десятиліття перетворень в Україні як самостійній державі – перманентний характер змін, здійснення реформ в умовах невизначеності середовища, посилення ролі економічних чинників у всіх сферах людської діяльності на тлі зниження впливу чинників духовних, культурних, моральних – обумовили необхідність теоретичного аналізу практики управління вихованням, що склалася за ці роки, оцінки інформації про розвиток вищої освіти, виховання, управління в інших країнах.

Процеси гуманізації, демократизації, що набирали в країні сили, спричинили актуальність питання про розвиток не лише економічного, але й духовного, інтелектуального, морального потенціалу суспільства. Проблеми пошуку ефективних шляхів формування особистості професіонала й громадянина в нових умовах є особливо важливими для вищого навчального закладу освіти, результат діяльності якого безпосередньо залежить від рівня сформованості в студента певних особистісних якостей.

Зіставлення вимог, які висуваються суспільством до професійних і особистих якостей молодого спеціаліста та практики управління вихованням, що склалася у вищому навчальному закладі, дозволяє визначити головні протиріччя управління вихованням студентів на сучасному етапі розвитку вищої школи: між необхідністю підвищення рівня управління виховним процесом у вищому навчальному закладі та ступенем розвитку теорії управління вищою школою; між потребами суспільства у формуванні особистості майбутніх фахівців і можливостями, які мають у цьому плані вищі навчальні заклади.

Як показує проведений аналіз, екологічна освіта – це сукупність таких компонентів: екологічні знання – екологічне мислення – екологічний світогляд – екологічна етика – екологічна культура.

Кожному компоненту відповідає певний рівень (ступінь) екологічної зрілості: від елементарних екологічних знань, уявлень дошкільного рівня

до їх глибокого усвідомлення і практичної реалізації на вищих рівнях. Умовно можна виділити такі узагальнені рівні екологічної зрілості: початковий (інформативно-підготовчий), основний (базово-світоглядний), вищий, профільно-фаховий (світоглядно-зрілий).

Підготовка громадян з високим рівнем екологічних знань, екологічної свідомості і культури на основі нових критеріїв оцінки взаємовідносин людського суспільства й природи повинна стати одним із головних важелів у вирішенні надзвичайно гострих екологічних і соціально-економічних проблем сучасної України.

Екологічна освіта як цілісне культурологічне явище, що включає процеси навчання, виховання, розвитку особистості, повинна спрямовуватися на формування екологічної культури як складової системи національного і громадянського виховання всіх верств населення України (у тому числі через екологічне просвітництво за допомогою громадських екологічних організацій), екологізацію навчальних дисциплін та програм підготовки, а також на професійну екологічну підготовку через базову екологічну освіту.

Вирішення цих питань має забезпечити формування цілісного екологічного знання й мислення, необхідних для прийняття екологічно-обґрунтованих народногосподарських рішень на рівні підприємств, галузей, регіонів, країни загалом.

Реформування екологічної освіти та виховання має здійснюватися з обов'язковим урахуванням екологічних законів, закономірностей, наукових принципів, що діють комплексно в біологічній, технологічній, економічній, соціальній і військовій сферах.

Література:

1. Ковалевська Ю. С. Політика державного управління екологічною безпекою / Ю. С. Ковалевська // Державне регулювання розвитку регіонів та територіальних одиниць : зб. наук. пр. ; Серія “Державне управління”. Т. VII, Вип. 75. – Донецьк : ДонДУУ, 2006. – С. 182–189.

2. Передборський В. А. Економічна безпека держави : монографія / В. А. Передборський. – К. : Кондор, 2003. – 391 с.

3. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. ; Нац. ін.-т стратег. дослідж. ; ін.-т екон. прогнозування НАН України ; М-во економіки та питань з європ. інтегр. України. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

4. Ясинська А. Екологічна політика України як основа реалізації екологічної освіти / А. Ясинська // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2007. – № 4. – С. 198–207.

Надійшла до редколегії 22.10.2014 р.

О. В. ЖАДАН

**СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ
В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ СУСПІЛЬСТВІ:
СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Узагальнено теоретичні положення сучасних концепцій постіндустріалізму. Визначено сутність, особливості та перспективи розвитку соціально-трудових відносин у постіндустріальному суспільстві.

Ключові слова: *постіндустріальне суспільство, соціально-трудові відносини, ринок праці, зайнятість, безробіття*

The theoretical provisions of modern concepts of the postindustrial society are generalized. The essence, characteristics and development prospects of industrial relations in a postindustrial society are determined.

Key words: *postindustrial society, social and labor relations, labor market, employment, unemployment*

Процеси трансформації соціально-трудових відносин на етапі становлення постіндустріального суспільства є однією з найактуальніших проблем сучасної економічної науки. Формування постіндустріального суспільства, базу якого становить принципово новий тип інформаційно-інноваційної економіки, вимагає адекватних новому способу виробництва і споживання змін у процесах регулювання соціально-трудових відносин. У цьому контексті, очевидно, що подальший цивілізований розвиток суспільства шляхом соціально-економічного і техніко-технологічного прогресу неможливий без вирішення цієї головної науково-практичної проблеми.

Дослідженню сучасних форм соціально-трудових відносин в умовах становлення і розвитку постіндустріального суспільства присвячено праці провідних економістів, соціологів і футурологів Р. Арона, Д. Белла, Г. Канна, Р. Дарендорфа, У. Ростоу К. Томінагі, В. Іноземцева, О. Тоффлера, Дж. Гелбрейта, Л. Туроу, А. Турена та ін. Така ґрунтова теоретична основа дає змогу і зумовлює необхідність сконцентруватись на вивченні соціально-трудових відносин у контексті результатів цих досліджень.

Метою даної статті є огляд існуючих у світовій практиці теорій постіндустріалізму, а також визначення сутності, особливостей та перспектив розвитку соціально-трудових відносин у постіндустріальному суспільстві.

Теорія постіндустріального суспільства була розроблена в 1960 – 1970 рр. соціологами і футурологами Д. Беллом, Е. Тоффлером, Ж. Фурастьє, Р. Хейлбронера, П. Дракером та ін. Представник “нової хвилі”

постіндустріалізму М. Кастельєс вніс низку істотних доповнень в цю теорію. Останні 20 років у світі спостерігається явний сплеск інтересу до постіндустріальних теорій з боку представників різних шкіл сучасного марксизму.

Згідно з теоріями постіндустріалізму, суспільство проходить три етапи (хвилі) розвитку: аграрну (доіндустріальну), індустріальну і постіндустріальну (інформаційну), пов'язані, за Тоффлером, відповідно з речовиною, енергією та інформацією як головними ресурсами і продуктами виробництва [6]. За Беллом, доіндустріальне суспільство було переважно добувним, індустріальне – виробничим, постіндустріальне суспільство є оброблювальним [2].

Постіндустріальне суспільство характеризується в цих теоріях трьома основними рисами:

1. Джерелом продуктивності та зростання нового етапу суспільного розвитку стають знання, інформація, що обробляється і поширюється в усіх галузях економічної діяльності за допомогою інформаційних технологій. У сучасному суспільстві більше 80 % витрат у часовому і вартісному відношенні припадає на роботу з інформацією [12].

2. Центр ваги економічної діяльності зміщується від виробництва товарів до виробництва послуг. У середині 1990-х рр. частка галузей сфери послуг у структурі виробленого ВВП становила у США 73,7 %, у Франції – 66,8 %, в Італії – 64,3 %, в Англії – 62,6 % [7, с. 12–22].

3. У новій економіці провідну роль відіграють професії, пов'язані з високою насиченістю знаннями та інформацією. Згідно з Альбертс і Цервінські, внесок “сектора знань” в економіку США наближається до 60 % [10, с. 142]. Ядро нової соціальної структури складають професіонали і техніки (“білі комірці”, середній клас).

Важливим етапом у формуванні теорії суспільного розвитку була наукова праця американського соціолога Е. Тоффлера “Третя хвиля” (1980 р.). Автор запропонував схему суспільного розвитку, яка складалася з трьох “хвиль”: сільськогосподарська цивілізація – існувала до Нового часу; індустріальна цивілізація; епоха інформації і знань (з кінця ХХ ст.) [6]. Основним принципом розвитку аграрної й індустріальної цивілізацій, на думку Тоффлера, є необмежене економічне зростання як головна мета розвитку суспільства. В основу третьої хвилі покладено принцип обмеженого, збалансованого зростання. Перехід до цієї стадії розвитку суспільства обумовлений гуманізацією всіх сфер життя людини на основі впровадження новітньої комп'ютерної техніки, що дозволяє максимально індивідуалізувати суспільні процеси.

Визначенню ролі праці і соціально-трудових відносин приділена значна увага у моделі суспільного устрою, запропонованій В. Іноземцевим. У своїй фундаментальній роботі “За межами економічного суспільства” він поділяє історію розвитку цивілізації на три епохи [3].

У доекономічну епоху основним типом діяльності була дотрудова активність, що дозволяла людині протистояти природі в боротьбі за виживання.

Економічна епоха заснована на праці як доцільній діяльності зі створення благополучного, з погляду матеріальних цінностей, і безпечного середовища життєдіяльності.

Ознаки постекономічної епохи стали з'являтися в останні два десятиліття ХХ ст. На думку Іноземцева, їх проявом були якісні зміни характеру діяльності людей. Цю діяльність автор називає творчістю, що за своїми сутнісними характеристиками принципово відрізняється від трудової діяльності в її традиційному розумінні.

Крім наведених вище трактувань сучасних форм соціально-трудових відносин і економічних типів суспільства, економісти, соціологи і футурологи використовують такі визначення, як “постцивілізація” (К. Боулдінг), “технотронне суспільство” (З. Бжезинський), “телематичне суспільство” (Дж. Маргін), “суперіндустріальне суспільство” (Е. Тоффлер), “інформаційне суспільство” (Р. Айріс, Д. Белл, Є. Масуда й ін.), “програмоване суспільство” (А. Турен), “посткапіталістичне суспільство” (Р. Дарендорф).

Процеси трансформації праці і соціально-трудових відносин необхідно розглядати в контексті загальноцивілізаційної глобальної трансформації всієї системи суспільних відносин.

Використання терміну “трансформація” для характеристики сучасного суспільства і ролі в ньому соціально-трудових відносин має певні особливості.

1. Трансформація як процес являє собою радикальну зміну існуючих стереотипів, інтересів, цінностей, принципів, а не їх оптимізацію та удосконалювання.

2. Трансформація стосується всіх аспектів суспільного розвитку (і всієї системи соціально-трудових відносин у тому числі), відбувається на всіх рівнях одночасно і паралельно.

Аналізуючи економічні аспекти трансформації праці і соціально-трудових відносин в сучасному суспільстві, необхідно враховувати положення про багатоваріантність розвитку на етапі становлення постіндустріального суспільства, висловлене Д. Беллом. На його думку, постіндустріальне суспільство не виростає з протиріч індустріалізму, а виникає з появою нових якісних структур – наукових співтовариств. Важливою економічною ознакою нового етапу суспільного розвитку Д. Белл вважає й експансію виробництва послуг і інформації [2].

Методологічною основою цього аналізу виступає трисекторна модель, запропонована К. Кларком у 40-і рр. ХХ ст., що розділила народне господарство на три сектори (видобувні галузі і сільське господарство; галузі обробної промисловості; галузі послуг). Д. Белл доповнив цю модель ще двома секторами: четвертий сектор представлений такими галузями, як торгівля, фінансові послуги, страхування, операції з нерухомістю; п'ятий

сектор – охорона здоров'я, відпочинок, освіта, наука, державне управління, індустрія відпочинку. У третьому секторі Белл залишив галузі житлово-комунального господарства та транспорту.

Подібні структурні зміни в економіці і зайнятості привели до таких наслідків, як збільшення частки кваліфікованих працівників, зміни в характері праці, і збільшили значення сучасних організацій (корпорацій).

Новий характер праці пов'язаний з її індивідуалізацією. Зміст цього явища досить ґрунтовно розкривають праці основоположників теорії підприємництва й інновацій Й. Шумпетера і Ф. Хайека. Дослідники відзначають, що на сучасному етапі суспільного розвитку знову відроджується “ремісництво”, але вже в новій якості [9, с. 85]. Розвиваються інститути майстерності, учнівства, наставництва; поступово ідуть у минуле вузька спеціалізація і вузький професіоналізм; відроджується універсалізація, заснована на підвищенні кваліфікації, безперервному навчанні і суміщенні функцій і операцій.

Новий характер праці визначає і новий характер відносин, що виявляються у взаємодії і спілкуванні, у діалозі особистостей. Той факт, що люди в суспільному виробництві сьогодні спілкуються з людьми, а не взаємодіють з машинами і механізмами, є фундаментальною характеристикою праці в постіндустріальному суспільстві.

Зміни в економічній структурі господарства і зайнятості відповідним чином вплинули і на формування нових підходів до соціальної стратифікації. Якщо раніше основу соціальної структури складала приватна власність, то в постіндустріальному суспільстві суспільний статус людини залежить від її природних здібностей і освітнього рівня.

Технологічною базою постіндустріального суспільства є наука і теоретичне знання. Інформація (за Д. Беллом) виступає основним виробничим ресурсом сучасного етапу розвитку, а знання залишаються внутрішнім джерелом його прогресу [2, с. 67].

Зміни техніко-технологічної складової суспільного виробництва обумовили появу та стрімке зростання відособленої соціальної групи працівників інтелектуальної праці. Уперше термін “працівники інтелектуальної праці” ввів у науковий оборот у 1962 р. Ф. Махлуп. Характерно, що новий клас інтелектуальних працівників почав займати не тільки особливе місце у структурі суспільного виробництва, але і швидко збільшувати питому вагу в загальній структурі зайнятості. Перші оцінки його чисельності, наведені Ф. Махлупом станом на 1958 р., визначили його частку в загальній структурі зайнятості США в 31 %. Згідно з більш пізніми даними, вона зросла до 42,1 % на початку 60-х рр. і 53,3 % – у 1980 р. [4, с. 79].

Поява працівників інтелектуальної праці на ринку праці радикальним чином вплинула і на формування соціально-трудова відносин. Оскільки ці працівники фактично володіють своїми знаннями як необхідним ресурсом виробництва і є носіями унікальних якостей і здібностей, вони менше

конкурують один з одним, ніж представники традиційних професій (робітничого класу). Постіндустріальна діяльність, пов'язана з обробкою даних, інформацією і управлінням, вимагає насамперед взаємодії людей один з одним.

Революція інтелектуалів стала розвиватися на основі нової якості сучасної освіти і нового ставлення до неї з боку держави, компаній і самих людей. Навчання сьогодні розглядається як процес, що продовжується протягом усього життя. Доступність освіти стала умовою входження в постіндустріальне суспільство й основним предметом соціально-трудоких відносин.

Таким чином, фундаментом сучасного етапу суспільного розвитку є знання, а не праця або інші фактори виробництва. Найбільш динамічною складовою продуктивних сил є інтелектуали, що створюють і володіють інформацією і знаннями. Такі зміни дозволили більшості дослідників стверджувати, що сучасна діяльність на якісному рівні відрізняється від традиційних підходів до її визначення.

В. Іноземцев чітко розмежовує поняття “інстинктивна діяльність”, “праця” та “творча діяльність” [3, с. 27].

Творчість як процес самореалізації виступає у формі відтворення особистості. Якщо характеризувати продукт праці творчості, то він поєднує в собі риси інстинктивної діяльності і праці. За речовинною формою продукт творчості тотожний продукту праці, тобто може бути відчуженим, але є невідтворюваним, тому що неможливо відтворити форми, мотиви і внутрішню структуру його творчої активності. Можна також додати, що продукти творчості унікальні. Людина в рамках такої форми діяльності стає частиною природи і її втіленням, в якій творча особистість знаходить вищу форму свого прояву.

Визначаючи новий тип діяльності як творчість, В. Іноземцев підкреслює його умотивованість, необумовлену матеріальними інтересами. Радикальні зміни в організації суспільного виробництва і громадського життя ставали наслідком не тільки якісних змін у продуктивних силах, але і значних трансформацій у людській психології, змін інтересів і цінностей.

Річард Флоріда, один із провідних дослідників у галузі творчості та творчого суспільства, доводить, що якби в суспільстві кожен зміг розвивати свою творчість, то таким чином вдасться вибудувати систему – творче суспільство, яке буде постійно розвивати таланти та генерувати креативні ідеї. Така система діє як магніт: творче суспільство приваблює розумних людей ззовні. Саме генеруванням і залученням талановитих працівників і пояснюється великий економічний та технологічний успіх таких країн, як Японія, Швеція, Фінляндія – вони і є прикладами творчого суспільства [8].

Р. Флоріда визначає три фактори розвитку творчого суспільства:

– технології (частка ВВП, яка йде на інноваційні технології + кількість патентів на 1 млн населення);

– таланти (частка представників творчого класу (артисти, митці, менеджери, дослідники та ін.) + частка населення з вищою освітою + частка населення, яка працює в науковій сфері);

– толерантність (рівень опору сприйняттю нових цінностей у державі + рівень самовираження).

За цими трьома параметрами Р. Флоріда провів дослідження рівня креативності ряду країн, серед яких є і Україна. Наша держава посідає 27 місце, а лідерами є Швеція, Японія та Фінляндія. Дана градація проводилася на основі розрахунку окремих коефіцієнтів для кожного з трьох факторів. Потім усі ці три коефіцієнти зводилися в загальний індекс креативності країни [8].

За результатами цього дослідження можна стверджувати, що творче суспільство – це саме той шлях, який зможе вивести Україну на верхівку економічного розвитку в майбутньому.

Сучасний етап трансформації обумовлений тим, що мета збільшення матеріального багатства перестає бути головною для людини. Саме нематеріальні (постматеріальні) цінності й інтереси забезпечують прогрес сучасного суспільства.

Трансформація системи цінностей набула сьогодні планетарних масштабів у зв'язку з глобалізацією і поширенням інформаційних технологій. Ці процеси знаходять прояв у протесті особистості проти нормативно-ціннісної системи, що регулювала життя людей у розвинутих країнах, зокрема, проти праці, що позбавляє працівника будь-якої ініціативи і творчості, мотивується винятково інструментальними засобами і цілями споживання, за можливість вибору власної моделі поведінки та відмову від ривняння на певні зразки або стандарти.

Головним соціально-психологічним і культурним наслідком постіндустріалізації є зростаюча індивідуалізація сучасного суспільства. Сутність індивідуалізації полягає в послабленні зв'язків особистості із соціальним середовищем або соціальною групою, у професійній мобільності людей, нових індивідуалізованих видах трудової діяльності. З. Бауман відзначає, що важливим елементом сучасного етапу змін стає нова ментальність [1, с. 57].

Підвищення рівня і якості життя в провідних країнах світу, достатньо високий рівень соціальних стандартів вплинули на зменшення стимулів до праці як до засобу зростання споживання. Актуалізуються потреби в більш змістовній діяльності, що відкриває можливості для самореалізації особистості. Відповідно до концепції американського соціолога Р. Інглехарта, постматеріальні цінності стають значимим продуктом лише тоді, коли людина відчуває добробут або економічну безпеку. Причому це відчуття повинна мати основна або велика частина суспільства [11, с. 35].

За даними дослідження 43 країн світу, проведеного Р. Інглехартом, у Туреччині і Мексиці їх частка така ж висока, як у США й Австрії (21-22 %). Приблизно такий же відсоток спостерігається в Південній Кореї,

Аргентині, Бразилії, Чилі, Південній Африці. У постсоціалістичних країнах цей відсоток нижче: у Білорусії – 14 %, Болгарії – 13, Китаї – 7, Естонії – 13,5, Угорщині – 13, Литві – 16, Польщі – 13, Румунії – 12, Росії – 11 % [11, с. 83].

Як відзначає В. Семиноженко, якщо раніше, країни вели боротьбу за території і природні ресурси, то сьогодні акценти змінюються в бік конкуренції за кращий трудовий капітал, носіїв унікальних професійних знань і навичок [5].

Серед глобальних тенденцій на ринку праці В. Семиноженко основними вважає:

– підвищення ролі фаху і знань в якості головних чинників виробництва;

– еволюцію самої природи сучасних капіталістичних відносин, підвищення значення нематеріальних чинників виробництва, зростання вартості “розумової праці”, брендів, підвищення значення технологічних ресурсів конкурентоспроможності [5].

Постіндустріалізація вплинула і на різке розширення соціального простору людини, і на мотиваційно-ціннісну сферу її діяльності. Це у свою чергу стимулює нові види економічної діяльності (наприклад, робота вдома офшорних програмістів) і появу нових моделей трудового життя.

Слід зазначити, що при всій позитивності сучасного етапу суспільного розвитку постіндустріальне суспільство не тільки не знімає багатьох соціальних, психологічних проблем, а й ставить нові питання. Зокрема, все більш актуальними стають проблеми впливу сучасного етапу трансформації на соціальні відносини і соціальну структуру, майнову і соціальну нерівність, зміну сутності і цінності службової ієрархії, ціннісні відмінності у соціально-трудої сфері тих, хто домогся високого рівня добробуту і неможливіх та середніх шарів населення, які прагнуть у першу чергу до нових матеріальних благ.

Результати дослідження трансформаційних процесів у соціально-трудої сфері в умовах розвитку постіндустріального суспільства дозволили зробити такі висновки.

1. Трансформація системи суспільних відносин (у тому числі і соціально-трудоїх), зумовлена переходом до якісно нового етапу розвитку. Якісно змінюється система інтересів і ціннісних орієнтирів як суспільного розвитку в цілому, так і у сфері праці зокрема.

2. Структурні зміни в економіці і зайнятості спричинили збільшення частки кваліфікованих працівників і появу чисельного класу працівників інтелектуальної праці, які меншою мірою конкурують на ринку праці один з одним, ніж представники традиційних “індустріальних” професій, формують нове ставлення до освіти як умови входження в постіндустріальне суспільство й основного предмету соціально-трудоїх відносин.

3. У постіндустріальному суспільстві змінюється характер праці. Під впливом процесів глобалізації вона стає все більш індивідуалізованою і творчою, що характеризується поступовим зникненням вузької спеціалізації

та вузького професіоналізму, відродженням універсализації, заснованої на підвищенні кваліфікації, безперервному навчанні і суміщенні функцій і операцій, послабленням зв'язків особистості з соціальним середовищем, підвищенням мобільності робочої сили.

4. У країнах з достатньо високим рівнем життя актуалізуються потреби в більш змістовній діяльності, що відкриває можливості для самореалізації особистості, на відміну від сприйняття праці як засобу заробляння коштів для споживання.

5. Постіндустріалізація впливає на культурну складову соціально-трудова відносин, змінюючи статус особистості, сприяючи переосмисленню західної індивідуалізації в напрямку розширення застосування колективних форм діяльності, спонукаючи появу нових форм лідерства і влади, концепцій менеджменту.

Література:

1. *Бауман З.* Индивидуализированное общество / З. Бауман ; пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Логос, 2002. – 390 с.

2. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; пер. с англ. – М. : Academia, 1999. – 956 с.

3. *Иноземцев В. Л.* За пределами экономического общества : [научн. изд.] / В. Л. Иноземцев. – М. : Academia; Наука, 1998. – 640 с.

4. *Махлуп Ф.* Производство и распространение знаний в США / Ф. Махлуп ; пер. с англ. И. Дюмулен, У. Козлов, М. Штернгарц. – М. : Прогресс, 1966. – 464 с.

5. *Семиноженко В.* Трудовий потенціал інноваційної економіки в Україні [Електронний ресурс] / В. Семиноженко. – Режим доступу : <http://www.semynozhenko.net>.

6. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2004. – 784 с.

7. *Чухно А.* Науково-технічний розвиток як об'єкт дослідження еволюційної економічної теорії / А. Чухно // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 12–22.

8. *Шеремет П.* Україна – творче суспільство. Так чи ні? [Електронний ресурс] / П. Шеремет. – Режим доступу : <http://www.innovetions.com.ua>.

9. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития / Й. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982. – 289 с.

10. Complexity, Global Politics and National Security / D. Alberts, T. Czerwinski. – Washington, D.C., 1997. – 387 p.

11. Ingelhart Ronald. Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in Forty-Three Societies / Ronald Ingelhart. – Princeton : Princeton University Press, 1997. – 465 p.

12. The Global Competitiveness Report 2011–2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.weforum.org>.

В. Ю. СТЕПАНОВ

АДМІНІСТРУВАННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Розглянуто інформаційну сферу, яка органічно вписується в систему вже досить звичних, визнаних концептів теорії інформатики, пов'язаних з локалізацією інформаційних параметрів, властивостей і відносин. Визначено, що надані поняття вживаються без обліку їхньої можливої тотожності, недостатньо представлені їхній взаємозв'язок з адмініструванням. Розкрито проблеми соціального аспекту інформаційного середовища, можливі категоріальні взаємозв'язки суб'єктів інформаційних та управлінських відносин.

Ключові слова: адміністрування, інформація, інформаційна сфера, інформаційна політика, стратегія.

The article is devoted to the topic – review information sphere that fits in quite a familiar, accepted theory of science concepts related to localization information parameters, properties, and relationships, such as, for example, information resource and information environment. However, given the notion of taking no account of their possible identity underrepresented their relationship with the administration. The article deals with the problem of the social dimension of the information environment, possible categorical relationships and business information management relations.

Key words: administration, information, information sphere, information policy, strategy.

Сьогодні світ переживає стрімке формування інформаційного суспільства. Відбувається зміна способів виробництва, світогляду людей, міждержавних відносин. У науковому середовищі все частіше стали використовуватися такі поняття, як “інформація”, “інформатизація”, “інформаційні процеси”, “інформаційна сфера” тощо. При цьому інформацією називають відомості про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси незалежно від форми їх подання. При цьому дані – це зручна форма представлення інформації, а інформація – це корисний зміст даних. Тип даних визначає не тільки способи подання інформації для її зберігання, передачі та обробки, але і набір операцій, які можна виробляти з цими даними. Істотне підвищення ролі і місця інформації в житті держави, суспільства, особистості перетворило її на потужний, реально відчутний ресурс, який став одним з провідних чинників суспільного розвитку.

Створення на основі глобальних мереж єдиної світової інформаційної інфраструктури, що забезпечує активну взаємодію людей, підприємств,

державних і громадських організацій, призводить до формування інформаційного суспільства. Технологічну основу інформаційного суспільства складають інформаційні технології, автоматизація виробничих процесів на базі ЕОМ і кібернетики, глобалізація інформаційних та технологічних відносин [6; 8].

Інформатизація суспільства є процесом, який охоплював усі сторони суспільного життя, які передбачають систематичну реорганізацію та підвищення ефективності будь-якої соціально значимої діяльності на основі застосування сучасних інформаційних і комунікаційних систем і технологій.

Характерною рисою інформатизації суспільства є розширення інформаційної сфери за рахунок залучення в неї все більшої кількості нових суб'єктів. Свідченням цього процесу служить, наприклад, утілення в життя концепцій електронного уряду (e-government), електронного бізнесу (e-business), електронної торгівлі (e-marketing) електронної (дистанційної) освіти (e-education).

Інформаційна сфера являє собою сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, які здійснюють збір, формування, розповсюдження та використання інформації, а також системи регулювання виникаючих при цьому громадських відносин. Саме в інформаційній сфері виникають суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню, при виконанні інформаційних процесів.

У сучасних вітчизняних дослідженнях окремі теоретичні та практичні аспекти формування інформаційної сфери та участі в цьому процесі держави розглядали В. Биков, О. Гриценко, В. Іванов, О. Крюков, О. Литвиненко, Є. Макаренко, І. Огірко, Г. Почепцов, В. Тронь, П. Цегольник, О. Шевчук, С. Чукут, В. Хомяков та інші. Ними відзначено, що держава, в особі своїх органів й організацій, залишається найбільшим виробником і найбільшим споживачем інформації.

Велике значення мають взаємодія різних інформаційних ресурсів у ході їхнього формування й використання при рішенні різноманітних завдань державного управління й економічного розвитку. Цими дослідженнями займалися: В. Бакуменко, А. Голубицький, А. Дегтяр, Л. Донець, Г. Климовицька, Т. Куценко, А. Никифоров, Я. Пушак, С. Чистов, О. Шевчук та багато інших.

Мета статті – розглянути соціальний аспект інформаційного середовища, можливі категоріальні взаємозв'язки з адмініструванням, урахувати при цьому рівні структуризації суб'єктів інформаційних та управлінських відносин.

Фахівці все частіше удаються до допомоги сучасних інформаційних систем і технологій, щоб стежити за зовнішніми і внутрішніми потоками інформації, що збільшуються, використовувати їх для аналізу, прогнозування, ухвалення управлінських рішень. Основною метою використання інформаційних технологій в адмініструванні є підвищення

ефективності механізмів державного управління на основі створення загальної інформаційно-технологічної інфраструктури, що включає державні інформаційні системи і ресурси, а також засоби, що забезпечують їх функціонування, взаємодію між собою, населенням і організаціями в рамках надання державних послуг.

Перехід будь-якої країни до інформаційного суспільства вимагає переосмислення, а в окремих випадках і розробки нових механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами, їх та державою [7]. На думку О. Григора, перехід до нових стратегій по використанню публічної інформації в здійсненні влади й керуванні суспільством показав, що в цей час держава не може претендувати на лідерство й конкурентноздатність без ефективної державної інформаційної політики, освоєння нових методів підтримки контактів владних структур з інститутами цивільного суспільства, без розуміння завдань в інформаційній сфері, адекватних сучасним реаліям. Тому підвищення рівня вірогідності, надійності інформації, найбільш ефективного використання інформаційних ресурсів, зовнішніх і внутрішніх інформаційних каналів підвищують якість управлінських рішень влади [1].

За останні роки нові умови взаємодії влади, бізнесу й суспільства в Україні породили нові форми інформаційного ресурсу. Багато державних компаній стали по суті комерційними, держава є лише їхнім акціонером. Поки ще до кінця не сформована ефективна модель проведення державної інформаційної політики багатьма міністерствами, природними монополіями й іншими корпораціями з державною участю. Діяльність інформаційних служб цих організацій найчастіше не досить ефективна й хаотично спрямована. Інформаційна стратегія, як правило, будується за принципом згладжування кризи, що відбулася, а не попередження конфліктів.

Важко так само заперечувати величезний вплив інформаційних процесів на державну систему управління. У цьому контексті заслуговують на увагу дослідження різноманітних технологій взаємодії людини і держави у працях В. Бакуменка, М. Головатого, В. Дзюндзюка, В. Князева, Б. Кухти, А. Ліпенцева, Я. Малика, І. Надольного, Г. Одінцової, П. Надолішного, Н. Нижник, Л. Шкляра, А. Чемериса та ін. Ними доведено, що для ефективної роботи органам державної влади необхідно використати у своїй роботі новітні інформаційні технології й проводити продуману державну інформаційну політику. У зв'язку із цим необхідні нові реальні кроки, що розширюють поле інформаційного впливу й взаємодії влади, бізнесу й суспільства. Потрібне радикальне відновлення державних структур, а також використовуваних ними методів управління й технологій. Якісні зміни необхідні всій системі впливу держави на формування інформаційних потоків у сфері державної інформаційної політики [2].

Слід зазначити, що для ефективного просування інформації, в якій зацікавлена влада, часто за допомогою традиційних медійних технологій

необхідний або потужний інформаційний привід, або масований інформаційний тиск на аудиторії [4; 5]. Більше того, найчастіше для самих керівників інформаційна політика організації не має жорстко певних цілей, нестабільна й суперечлива. Як наслідок, суспільству не ясна проведена державна політика, не зрозуміло, яким чином держава реалізує в організаціях з державною участю свої інтереси. Інформаційна закритість багатьох державних організацій формує в суспільстві імідж нестабільності структури, неефективності її керівництва й у цілому викликає недовіру до державної влади.

Існує ще одна проблема – це міжвідомчі розбіжності, які часто виносяться у публічний простір, чим створюють додаткову напруженість у суспільстві. Для рішення виникаючих проблем органам державної влади необхідно мати спеціальні структурні підрозділи (служби), що координують і реалізують державну й регіональну інформаційну політику [1]. На ці служби необхідно покласти низку важливих функцій, таких як: аналіз інформаційного простору й моніторинг інформаційної політики економічних відомств і організацій (корпорацій) з державною участю; вироблення інформаційної політики й узгодження її з державними економічними інтересами; усунення внутрішніх і міжвідомчих протиріч у проведенні інформаційної політики й узгодження державних економічних і бізнес інтересів.

Можна відзначити, що в систему будь-яких владних відносин входять відносини з виробництва, розподілу й споживання інформації; відносини між державою й цивільним суспільством, що розвиваються на основі комунікації й інформації [5]. Можна сказати, що інформаційні служби виконують роль посередника між державою й суспільством. Інформаційний зв'язок із громадськістю (PR-діяльність) є невід'ємною частиною управління будь-якою організаційною структурою, сприяє встановленню й підтримці спілкування, взаєморозуміння й співробітництва між структурою й громадськістю [3; 4]. Тобто зв'язок державного управління із громадськістю є природною складовою життєдіяльності будь-якого суспільства й будь-якої організаційної структури. Отже, для формування образу ефективно працюючої державної організації, насамперед, необхідна цілеспрямована інформаційна політика, заснована на реальних проектах і державних пріоритетах. Правильно організована діяльність державних інформаційних служб дозволяє ефективно впливати на суспільну думку й знаходити оптимальні рішення, у тому числі конфліктних і кризових ситуаціях.

Відзначимо, що інформаційні служби органів державної влади є частиною державного апарату, а їхня діяльність здебільшого залежить від принципів, на яких заснована робота державного апарату у цілому. Тому відкритість і демократичність роботи апарату, справжня зацікавленість у розвитку й зміцненні зв'язків із громадськістю, наявність певних форм контролю з боку структур цивільного суспільства й громадськості мають величезне значення.

Для нормального функціонування державного управління потрібні певні умови, деякі з яких у нинішньому політичному житті нашої держави відсутні. Важливо ще раз відзначити, що інформаційні служби органів державної влади створюють умови для прийняття оптимальних управлінських рішень, беруть на себе попередження конфліктними ситуаціями, у багатьох випадках активно впливають на реалізацію ухвалених рішень. При цьому діяльність PR-служб сприяє конструктивному діалогу влади й суспільства, тому органам державного управління в інформаційно-комунікативній взаємодії із цивільним суспільством необхідно більш ефективно використати науково-технічну базу й технологічні можливості інформаційних PR-служб [3].

Слід зазначити, що на сьогодні не існує чіткого визначення поняття “інформаційна сфера” і “інформаційний простір”, як наукове поняття вони недостатньо розроблені. Можна припустити, що під цими поняттями позначаються різні феномени, які зв’язані між собою наявністю інформації, а також тих, хто нею робить, і тих, хто нею користується. Як би не було, рівень розвитку інформаційної сфери вирішальним образом впливає на економіку, політику і обороноздатність держави.

Говорячи про розвиток інформаційного простору, як основні тенденції, варто виділити інтернетизацію й глобалізацію. Що стосується інтернету, то всесвітня інформаційна павутина ще не стала усеосяжною, але вона вже сьогодні відчутно впливає на наше життя. Цей процес йде швидше, ніж можна собі уявити. З технічного винаходу він перетворився на абсолютний феномен, що впливає на всі сторони життя людства. Не викликає ніяких сумнівів той факт, що розвиток інтернет-технологій відкриває перед суспільством безліч перспектив і дає надію на якісний прорив у найрізноманітніших сферах. Феномен інтернету сьогодні неможливо не враховувати й у політиці. Питома вага віртуальної інформаційної складової в політику має стійку тенденцію до зростання. Цей процес буде тривати й у майбутньому: кількість сайтів політичних партій і рухів буде збільшуватися, інформаційна роль інтернету зростати.

Тим часом глобалізація інформаційного простору хвилює багатьох політиків й експертів, що займаються проблемами інформаційних відносин. Прихильники інформаційної глобалізації вказують на те, що поява глобального інформаційного простору означає наближення епохи глобальної економіки, що буде характеризуватися “злиттям” географічних кордонів ринків збуту, появою розподілених мережних трудових ресурсів, кардинальним зближенням виробництва й споживання, відкриттям нових ринків у новій сфері інтелектуального споживання.

Отже, єдиний інформаційний простір, забезпечуючи торговельні, фінансові, транспортні, інформаційні й технологічні потоки, буде сприяти прискореному розвитку не тільки макроекономічних, але й регіональних процесів. Не викликає сумнівів, що ринкова економіка – це насамперед інформаційна економіка. Свідченням тому є весь повоєнний досвід розвитку світової економічної системи.

Інформаційна політика фокусує дії держави на забезпечення й збереження взаємозв'язків об'єктів і суб'єктів інформаційного простору. Вона будується на посиленні інтеграційних процесів, які об'єктивно й неминуче виникають при створенні, збереженні, передачі й споживанні інформаційних ресурсів. Далі інтеграційні процеси відтворюються в науках інформаційно-комунікаційного циклу.

У цей час для мінімізації негативних проявів безконтрольного поширення інформації держава використовує не тільки адміністративні методи, але й інші важелі впливу. До них ставиться створення умов для розвитку державної (національної) мови. Державна мова, поряд із загальною територією проживання й загальною економікою, є найважливішим чинником, що забезпечує єдність націй. Мова є транслятором національних цінностей і культурних досягнень нації у світову культуру. Саме тому держава повинна звертати увагу на розвиток національної мови й здійснювати владну й фінансову підтримку структур, що сприяють мовній комунікації.

Підбиваючи підсумок проведеному дослідженню, необхідно позначити деякі основні завдання, виконання яких будуть сприяти ефективній діяльності адміністрування в інформаційній сфері.

Формулювання ясних стратегічних цілей інформаційної політики, заснованих на чіткій програмі адміністрування, повинні ґрунтуватися на реальних програмах того або іншого відомства, на її реальних виробничих проектах, убудованих у продуману загальну державну стратегію.

Діяльність інформаційних служб повинна здійснюватися в рамках виробленої інформаційної політики держави. Мета й завдання повинні узгоджуватися з державним політичним й економічним управлінням.

Постійно повинен здійснюватися моніторинг інформаційного простору, ретельний внутрішньовідомчий, міжвідомчий контроль змісту, вірогідності інформації.

Державним інформаційним службам у своїй діяльності необхідно використовувати новітні інформаційні технології, методи й спеціальні інструменти впливу на формування суспільної думки.

Через чисельність компонентів інформаційної сфери і їхньої надзвичайної складності недоцільно порушувати питання про інтеграцію кожного з них у єдину інформаційну сферу як принципово нове завдання.

Держава повинна звертати увагу на розвиток державної національної мови й здійснювати владну й фінансову підтримку структур, що сприяють мовній комунікації.

Таким чином, адміністрування в інформаційній сфері є динамічним процесом. Конструктивна взаємодія засобів масової інформації й органів державної влади необхідна й можлива. Для координації цієї взаємодії в органах державного управління є певні інститути, ресурси, методи й прийоми, але це тематика подальших досліджень.

Література:

1. Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление / Н. И. Глазунова. – М., 2007. – 469 с.
2. Додонов О. Г. Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади / О. Г. Додонов, О. В. Нестеренко, А. В. Бойченко, О. А. Бойченко // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2002. – № 3. – С. 69–75.
3. Ібрагімова І. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності / І. Ібрагімова // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 36–42.
4. Кашлев Ю. Б. Информация, массовая коммуникация и международные отношения / Ю. Б. Кашлев. – М., 2005. – С. 40.
5. Почепцов Г. Г. Теорія комунікації / Г. Г. Почепцов. – К. : ВЦ “Київський університет”, 1999. – 308 с.
6. Семенюк Э. П. Развитие информационного пространства и прогресс общества / Э. П. Семенюк // НТИ Сер. 1. – 1997. – № 1. – С. 1–11.
7. Сендзюк М. А. Інформаційні системи в державному управлінні / М. А. Сендзюк. – К. : КНЕУ, 2004. – 339 с.
8. Шрейдер Ю. А. Информационные процессы и информационная среда / Ю. А. Шрейдер // НТИ. – 1976. – Сер. 2. – № 1. – С. 3–6.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

УДК (342.518:004):346.548

О. Є. БУХТАТИЙ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Досліджено проблемні питання впровадження в Україні електронної демократії в умовах демократичного державотворення, а також проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення державної політики щодо запровадження електронного урядування та електронної взаємодії центральних і місцевих органів державної влади.

Ключові слова: демократія, електронна демократія, цифрова рівність, демократичне врядування.

The article examines the problems of implementing e-democracy in Ukraine in the context of democratic state formation and analyzes the regulatory support of the state policy concerning the implementation of e-government and electronic cooperation between central and local state authorities.

Key words: democracy, e-democracy, digital equality, democratic governance.

У демократичних суспільствах інформаційні технології забезпечують більш широку участь окремих людей і певних соціальних груп у державноуправлінських процесах. На сучасному етапі демократичного державотворення особливе місце належить феномену електронної демократії, яка є однією з декількох стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів, а також поширення демократичних цінностей.

Саме тому питання розвитку в Україні загально визнаних європейських демократичних стандартів, зокрема щодо впровадження принципів електронної демократії не втрачають своєї актуальності і сьогодні, що забезпечує зв'язок визначеної теми із науковими та практичними завданнями, які сьогодні стоять перед вітчизняною наукою з державного управління.

На нашу думку, головна проблема, яка стоїть на українському шляху впровадження електронної демократії, полягає в тому, що існує висока вірогідність потенційних ризиків, які можуть виникнути в процесах здійснення електронного урядування, зокрема, у зв'язку з недостатнім доступом певних верств населення, насамперед малозабезпечених, до новітніх інформаційних технологій і незадовільним загальним рівнем електронної грамотності.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави визначити досить широке коло інтересів як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників із зазначеної тематики. М. Згуровський, А. Семенченко, О. Радченко, С. Чукут, Г. Почепцов, В. Семиноженко, Е. Клепець, Д. Дубов, І. Коліушко з різних позицій досліджували зв'язок сучасних інформаційних технологій, демократії та ефективності державного управління. Це питання активно обговорюється на міжнародних наукових заходах, на яких наголошується на необхідності захисту права кожного на користування перевагами інформаційного суспільства та підтверджено бажання і прагнення держав зустрічі сприяти створенню інформаційного суспільства [11, с. 41].

Метою роботи є з'ясувати і визначити природу та сутність феномену електронної демократії як механізму підтримки та розширення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою новітніх інформаційних технологій.

Визначаючи невирішені раніше частини загальної проблеми, пов'язаної з використанням моделі електронної демократії в аспекті демократичних традицій і принципів, яким присвячується означена стаття, потрібно розглянути інституційні моделі демократії через призму управлінських традицій та особливостей, перспективних інноваційних форм безпосередньої інформаційно-комунікативної взаємодії, їх впливу на державноуправлінські процеси в Україні.

У сучасній українській політичній ситуації є всі ознаки елітарної, корпоративної моделі демократії з яскраво вираженою схильністю до олігархізації. Така невідповідність задекларованих принципів і державноуправлінської практики є серйозним джерелом політичної нестабільності, низької легітимності влади, гальмом на шляху подальшої демократизації українського державотворення.

Потребує розширення застосування нових форм демократії, до яких насамперед відноситься й “електронна демократія”, характерною особливістю якої є те, що, на думку більшості європейських дослідників, процес її впровадження у сферу державного управління може розпочати будь-яка зацікавлена сторона: вона може бути ініційована “зверху вниз” органами державної влади на всіх рівнях управління або “знизу вгору”, тобто громадянами. Також вона може впроваджуватися і горизонтально, причому кожен з цих підходів має свої переваги.

При впровадженні електронної демократії необхідно враховувати політичні характеристики та рівень загального розвитку політичної культури. Крім того, дослідники вважають, що основні принципи і методи електронної демократії краще впроваджувати поступово, з якісними механізмами методології та звітності, моніторингу і аналізу. Насамперед, електронна демократія повинна ґрунтуватися на таких критеріях:

- активне надання всеосяжної, збалансованої та об’єктивної інформації, що тісно пов’язано зі свободою інформації та свободою слова;
- широке розуміння поняття “громадянство”;
- громадянська участь – тобто залучення громадян і груп громадян у суспільні справи;
- надання повноважень – зокрема, стратегії і заходи з підтримання цивільних прав і забезпечення необхідних ресурсів для участі;
- цифрова рівність – тобто політичне та технологічне забезпечення громадян незалежно від віку, статі, освіти, соціально-економічного становища, мови, особливих потреб і місця проживання; таке включення вимагає здатність користуватися електронними інструментами (знання, електронні навички, електронна готовність), наявних і доступних інструментів і поєднання електронних та неелектронних підходів [11].

Європейські політологи визначають, що найкраще електронна демократія розвивається там, де політична воля і лідерство ефективно виконують свої функції, вносячи структурні зміни, які необхідні для врахування суспільних думок та настроїв. Убудовування інформаційних технологій у демократичні процеси зазвичай вимагає структурних змін і процесуальної реформи. Водночас, сучасний етап розвитку українського суспільства супроводжується як негативними зовнішніми факторами (військова агресія та інформаційна експансія з боку Російської Федерації, фінансово-економічні проблеми, бюджетний дефіцит), так внутрішніми

суспільно-політичними проблемами, пов'язаними з громадським протистоянням на міжрегіональному рівні, неврегульованість питання децентралізації центральної влади, необхідністю конституційних змін, підвищення ефективності та легітимізації всіх гілок влади тощо.

Характерно, що електронна демократія сама по собі не охоплює конституційні й інші обов'язки осіб, але вона може забезпечити їх додатковими перевагами. Причому інформаційні технології є виключно рушійною силою, а не рішенням. Іншими словами, ці технології – це інструмент, який може підтримувати та вдосконалювати демократичні процеси, але в жодному разі не може їх повністю підмінити.

За даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), в Україні на початок 2014 р. налічувалося 19,7 млн інтернет-користувачів (статистика включає дані по АР Крим).

За офіційними даними, станом на кінець I півріччя 2014 р. в Україні кількість абонентів інтернету склала 6001,9 тис. чол., що на 464,3 тис. чол. більше порівняно з I півріччям 2013 р. [5] (табл.).

Таблиця

Абоненти інтернету

Показники	I півріччя 2013 р., тис.	I півріччя 2014 р., тис.	Абсолютний приріст, млн грн	Темп зростання, %
Засіб зв'язку				
Мережі інтернету:	5537,6	6001,9	464,3	108,4
з них широкополосний доступ	3713,8	4013,5	299,7	108,1

Очевидно, що ці дані свідчать про досить високий рівень “цифрової нерівності” в Україні порівняно з європейськими показниками, де рівень користування Інтернетом до кінця 2014 р. перевищить 75 %.

Водночас потрібно відзначити, що сучасні інформаційні технології, навіть попри дивлячись на їхні темпи поширення, відіграють другорядну роль для демократичних перетворень. Вони сама по собі не можуть бути причиною для запровадження електронної демократії. Основним каталізатором електронізації демократичних процесів повинен бути суспільний запит.

Електронна демократія – це підтримка і посилення демократичної участі, яка охоплює сектори електронної демократії, де громадянське суспільство і бізнес залучені у складання формальних і неформальних соціальних програм та угод, а також у формування і прийняття рішень.

Відповідальність за використані технології лежить на інститутах, відповідального за інструмент електронної демократії. Стивен Кліфт наголошує, що “інститути демократії повинні озброїтися технічними

експертами і безпосередньо займатися інтернет-стандартами – не зі старого урядового стилю встановлення стандартів підходу, з підходу в якості користувача, який намагається вирішити свої проблеми” [12].

Ефективність реалізації інформаційної функції держави може бути чітко представлена в моделі еволюції інформації, які охоплюють п’ять еволюційних етапів.

1. Операційний рівень – характеризується індивідуальною “власністю” окремих державних органів на дані та їх контроль, які використовуються для вирішення повсякденних функціональних потреб.

2. Консолідаційний рівень – принцип діяльності окремого державного органу змінюється стандартами, системними показниками, регламентними нормами на рівні цих органів.

3. Інтегральний рівень – розширює консолідацію рівня 2 до масштабів всієї системи державних органів.

4. Оптимізаційний рівень – удосконалюється та оптимізується система функцій держави, яка постійно адаптується до нових викликів і завдань.

5. Інноваційний рівень – переважна частина діяльності державних органів супроводжується інформаційним обміном в електронному вигляді.

Ці процеси характеризуються ініціативністю, творчою активністю та постійним оновленням інформаційних технологій. Складнощі впровадження електронної демократії полягають у здатності та можливостях громадян і політичних діячів брати участь у демократичних процесах за допомогою електронних засобів. Ризики, пов’язані з електронною демократією, є наслідком технічних і політичних зловживань, недемократичного використання та відмови від пропонованих ІКТ можливостей прийняття рішень. Конкретні механізми реалізації моделі еволюції інформації в державному управлінні відрізняються одне від одного залежно від різних управлінських моделей та політичних режимів, але кожен еволюційний рівень можна охарактеризувати за такими вимірами:

1) інфраструктура – апаратні, програмні, сітьові інструменти та технології, які забезпечують створення інформації, управління нею, зберігання, розповсюдження та використання;

2) формування бази знань – принципи, передовий досвід, стандарти і методики управління, які визначають способи формування, перевірки та використання інформації, її зв’язок з метриками ефективності роботи і системами заохочення, а також підтримку установою свого курсу використання інформації;

3) людський капітал – співробітники установи, оцінки та показники, які можуть бути охарактеризовані;

4) інформаційна культура – різні форми впливу організації та індивідумів на інформаційний потік, а саме моральні, соціальні та поведінкові норми корпоративної культури щодо інформації, що розцінюється як довготривалий стратегічний актив [10].

Модель еволюції інформації – єдина, де визнається існування складних взаємозв'язків між вказаними вимірами і жодне з них не розглядається як простий і ефективний засіб (рисунок).



Рисунок. Модель еволюції інформації

Ані нова комп'ютерна мережа, ані якийсь глобальний сервіс, ні перебудівний процес, взяті окремо, не можуть слугувати панацеєю. Для того щоб система розвивалась динамічно, всі її виміри повинні розвиватися та еволюціонувати в унісон на шляху досягнення логічної довершеності. Електронна демократія потребує правил і законів. Закони повинні бути орієнтовані на громадян і ретельно збалансовані.

Регулювання електронної демократії передбачає надання повноважень і гарантій. Регулювання може набувати різних форм і реалізовуватися різними учасниками на різних рівнях, включаючи органи державної влади, постачальників інструментів і самих користувачів. Баланс між правами доступу і гарантіями є єдиним способом підтримки та захисту інтересів громадян.

У процесі реалізації описаних вище принципів усі зацікавлені особи повинні враховувати нижченаведені рекомендації, які стосуються електронної демократії в цілому, включаючи її демократичні аспекти, але не стосуються адміністративних аспектів і питання сервісноорієнтованого електронного уряду, які включають електронну адміністрацію та електронні послуги.

При формуванні, перегляду та модернізації електронної демократії слід звертати увагу в основному на демократію та зацікавлених осіб, а не на технологію. Технологія не повинна бути причиною або рушійною силою електронної демократії: за процеси та інструменти електронної демократії були і залишаються відповідальними люди і демократичні інститути.

Щоб покращувати традиційні політичні процеси, електронна демократія повинна доповнювати і бути сумісною і інтегрованою з неелектронними формами демократичної участі (багатоканальний підхід). Якщо вони отримують широке поширення, то он-лайнні засоби повинні отримувати

відповідну оф-лайнову підтримку. Вибір конкретних інструментів повинен відображати демократичні, гуманітарні, соціальні, етнічні та культурні цінності.

Електронна демократія повинна дозволити більшій кількості людей брати участь у формуванні, аналізі та формулюванні політичних програм, реалізації та моніторингу політики. Причому серед зацікавлених у просуванні електронної демократії, мають бути представники всіх гілок влади, політичні діячі, депутати, політичні партії, державні службовці, громадяни, виборці, члени корпорацій і асоціацій, представники громадянського суспільства, ЗМІ та бізнесу, включаючи постачальників інфраструктури.

При поданні конкретних заходів електронної демократії слід взяти до уваги рівень розвитку громадянського суспільства, загальний рівень і засоби комунікації між представниками влади та іншими зацікавленими особами, особливо громадянами, а також рівень розвитку інформаційного суспільства в конкретній країні.

Представники державної влади та органів місцевого самоврядування повинні активно шукати зв'язки з мережевими співтовариствами, в яких відбуваються дискусії з політичних питань і поширюються ідеї.

Прозорість в електронній демократії повинна включати прозорість процесу участі в управлінні на всіх політичних рівнях і всіх стадіях процесу обговорення і прийняття рішень, їх реалізації, моніторингу та оцінки. А оскільки електронна демократія значною мірою залежить від доступу громадян до офіційної інформації, необхідно здійснювати регулярний моніторинг і перегляд законодавства про інформацію в залежності від розвитку демократичних методів державного управління. Щоб створити інформаційний простір, який сприятиме активному розвитку використання інформації для цілей демократії, представники влади повинні в кооперації з приватним сектором і громадянським суспільством забезпечити:

- формування і розвиток системи регулювання, яка забезпечує мотивацію приватного сектора щодо здійснення інвестицій в інформаційно-комунікаційну інфраструктуру і послуги;

- широкий доступ – помірні ціни, розвиток доступу до інформаційно-комунікаційної інфраструктури, інтернету, а також відповідне навчання.

Електронна демократія не є панацеєю, яка позбавляє демократію від усіх недоліків, вона все ж може допомогти в подоланні поточних проблем – таких як зниження участі громадян у демократичному процесі, соціальна, расова і регіональна сегрегація, а також забезпечити стійку та стабільну включеність кожного в політичні процеси.

Варто зазначити, що сьогодні, після революційних змін в Україні в 2014 р. це питання набуло особливої актуальності. Зокрема, напередодні позачергових виборів до Верховної Ради України (26 жовтня 2014 р.)

розробники проекту “Дорожня Карта Реформ для Майбутнього Парламенту” зазначили на необхідності впровадження:

1. Електронного способу надання державних послуг.
2. Забезпечення стандартів електронної взаємодії органів державної влади та повторного використання даних в інформаційно-комунікаційних системах органів влади.
3. Електронного доступу до урядової інформації.
4. Електронної участі громадян у формуванні державної політики [4].

Розробники зазначають, що для реалізації цих реформ необхідно розробити та прийняти концепцію та Закони України “Про Державну цільову програму розвитку електронного урядування в Україні в 2015 – 2020 рр.”, “Про електронний підпис та електронну ідентифікацію”, “Про єдину систему електронної взаємодії” внести зміни до Законів України “Про адміністративні послуги”, “Про звернення громадян” тощо [4].

Варто зазначити, що:

– Законом України від 22 травня 2003 р. № 851-IV визначено поняття електронних документів та електронного документообігу;

– Законом України від 22 травня 2003 р. № 852-IV унормовано питання електронного цифрового підпису;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р визначено впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади;

– постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670 затверджено Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, реалізація якої до 2020 р. має сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, сьогодні можна вести мову про відносну “нормативно-правову” готовність до запровадження в Україні принципів електронної демократії та неготовність до цього кроку політичної еліти. Це дає нам підстави зробити наступні висновки.

Електронна демократія є механізмом підтримки та розширення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформаційних технологій.

Під час розробки і впровадження електронної демократії, необхідно взяти до уваги релевантні чинники суспільного розвитку, а саме наявність:

- політичної волі з боку уряду і державних діячів;
- розвиненого громадянського суспільства;
- високого рівня довіри і відкритості;
- всебічного он-лайн і оф-лайн просування електронної демократії, заснованого на стратегії, метою якої є збільшення рівня обізнаності та максимізація розуміння суспільством її суті;
- широкої участі в кількісних і якісних відносинах, у процесах електронної демократії, включаючи доступ для осіб з особливими потребами і для тих, хто живе в найменш розвинутих або віддалених регіонах (електронне підключення);
- зручної, але надійної ідентифікації особи, де це необхідно;
- об'єктивного інформування громадянина про те, як використовуватиметься його внесок у процесі прийняття рішень (вимога зворотного зв'язку).

Перспективи здійснення дослідження ґрунтуються на сучасних процесах демократичного державотворення основна ідея, яких полягає у необхідності забезпечення підвищення рівня електронної грамотності, що є не менш важливим в контексті гарантій людських свобод, особливу увагу слід приділити наступним пунктам:

- забезпеченню навчання електронної грамотності для всіх, особливо дітей, молодих людей і людей з обмеженим доступом до Інтернету;
- гарантії того, що електронна технологія та послуги сприймаються як корисні інструменти, які повинні використовуватись насамперед як засоби для досягнення прав і свобод.

Література:

1. *Бортніков В.* Політична участь і демократія: українські реалії : монографія / В. І. Бортніков. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007.– 524 с.
2. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства. Підсумкові документи / пер. з англ. Ю. Пероганич. – К. : МСЕ, 2005. – 52 с.
3. *Дегтерева В.* К вопросу о проблемах функционирования электронного правительства и их влияния на экономическую безопасность страны // Журнал правовых и экономических исследований. – 2014. – № 1 (7).
4. Дорожня Карта Реформ для Майбутнього Парламенту [Неофіційний текст] / Суб'єкт законодавчої ініціативи. – 30 вересня 2014 р.
5. Інтернет та кабельне телебачення. Зв'язок та інформатизація в цифрах / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://nkrzi.gov.ua>.
6. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.

7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

8. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 67. – Ст. 2753.

9. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 44. – Ст. 1581.

10. *Рассел А.* Информационная революция: Путь к корпоративному разуму / А. Рассел, Г. Миллер, Дж. Дэвис ; [пер. с англ. Ю. Суханова]. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2008. – 253 с.

11. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии и пояснительная записка. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : cikrf.ru/international/recommend.doc

12. *Clift Steven.* The E-Democracy E-Book: Democracy is Online 2.0. [Электронный ресурс] / Steven Clift. – Режим доступа : <http://www.publicus.net>.

Надійшла до редколегії 29.10.2014 р.

УДК 35.083 + 343

С. М. КЛИМОВА, М. О. КНИЖЕНКО

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто питання запобігання корупційним правопорушенням в органах Державної фіскальної служби України. Визначено основні антикорупційні заходи: з боку керівництва і з боку працівника цього органу влади.

Ключові слова: органи доходів і зборів, запобігання корупції, превентивний антикорупційний механізм.

The problem of preventing corruption offenses in the State Fiscal Service of Ukraine has been considered. The main anti-corruption measures have been identified, and namely: those employed by the authority management, and by its employees.

Key words: revenues and charges authorities, corruption prevention, preventive anti-corruption mechanism.

Сьогодні Україна зіштовхнулася з проблемами масштабної корупції, яка характеризується багатоманітністю форм (підкуп, лобізм, неправомірна вигода, політична і транснаціональна корупція, зловживання владою посадовими особами тощо). Відсутність системного та комплексного антикорупційного підходу з боку держави і громадянського суспільства, слабе законодавство, неефективність методів подолання корупції призвели до того, що корупція стала чинником загрози національній безпеці України.

У чому ж полягають причини такого становища? Багато хто із науковців джерелом цього явища вбачає недосконалість законодавчої бази, яка є запорукою здійснення антикорупційної діяльності держави. Більш того, таку недосконалість законодавства могла споглядати кожна людина, яка займає стійку громадську позицію та знайомиться із законами України, що друкуються в офіційних виданнях. Так, за останні п'ять років зазнали чимало змін розділи Кримінального кодексу України щодо злочинів у сфері службової діяльності [1]. Останні зміни було внесено у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [2], разом із тим процес розробки антикорупційного законодавства вважати завершеним не можна.

Зважаючи на те, що побудова правової держави є неможливою без розроблення ефективної фіскальної системи, питання запобігання та протидії корупційним правопорушенням у податкових органах набуває особливої уваги. Зазначимо, що 18 березня 2013 р. Указом Президента було утворено Міністерство доходів і зборів України, яке стало правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України [3]. Саме цей орган державної влади був покликаний забезпечити формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики; забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Наразі триває реорганізація Міністерства доходів і зборів шляхом перетворення в Державну фіскальну службу України [4]. Цей процес відбувається за умов дії Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” [5] та чинності Закону України “Про запобігання корупції” [6].

До питань боротьби з корупцією зверталися такі вчені, як Л. Багрій-Шахматов, О. Дудоров, А. Зелінський, О. Кальман, М. Камлик, М. Коржанський, Г. Крайник, М. Мельник, Є. Невмержицький, С. Серьогін, О. Терещук, М. Хавронюк, С. Шалгунова та ін.

Метою цієї роботи є характеристика превентивних антикорупційних заходів, що застосовуються Державною фіскальною службою України.

Предметом дослідження стала сфера запобігання корупції в органах доходів і зборів України.

У роботі проаналізовано розпорядження керівників Державної фіскальної служби України (ДФС) та територіальних органів Міндоходів України в Харківській області щодо заходів, спрямованих на запобігання корупції, а також фактів порушення дисципліни у структурних підрозділах.

ДФС з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції та контроль за їхньою реалізацією в апараті ДФС, її територіальних органах [7].

У структурі ДФС створено підрозділ, діяльність якого спрямована безпосередньо на виявлення причин і умов, що зумовлюють скоєння корупційних, кримінальних та інших правопорушень з боку працівників податкових та митних органів служби. Це – Головне управління власної безпеки (ГУВБ). Для виявлення передумов і обставин щодо можливих протиправних дій з боку працівників служби за січень – серпень 2014 р. підрозділами ГУВБ проведено 2,7 тис. службових перевірок та розслідувань. За їхніми результатами винесено 853 офіційних застережень, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 695 та звільнено 59 осіб.

З початку цього року за порушення вимог Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” правоохоронними органами стосовно посадових осіб Міндоходів та ДФС України складено та направлено до суду 83 адміністративних протоколи, за якими судами прийнято 30 рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

За матеріалами підрозділів власної безпеки правоохоронними органами розпочато 273 кримінальних провадження, у тому числі 30 – за фактами одержання посадовими особами ДФС неправомірної вигоди [8].

Такі факти про корупційні правопорушення, які скоєно посадовими особами органів доходів і зборів за поточний рік, свідчать про недостатню ефективність механізму запобігання корупції в Україні.

Узагальнюючи результати проведеного дослідження роботи посадових осіб щодо запобігання корупції в Харківській області, можна стверджувати, що основними превентивними антикорупційними заходами є:

- проведення на постійній основі заняття з вивчення антикорупційного законодавства та доведення до відома підлеглих інформації про притягнення податківців до адміністративної або кримінальної відповідальності за скоєння корупційного правопорушення;

- проведення профілактичних бесід із підлеглими працівниками, під час яких слід попереджати їх про передбачену чинним законодавством України дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за допущені порушення;

- негайне інформування управління персоналу про випадки складання протоколів про корупційні правопорушення відносно підлеглих працівників, притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності, про

виклики їх до органів прокуратури, внутрішніх справ та інших правоохоронних органів;

- в обов'язковому порядку вивчення морально-ділових якостей працівників, здійснення контролю та одержання інформації про поведінку підлеглих як у службовий, так і в позаслужбовий час, виявлення та попередження корупційних ризиків у службовій діяльності;

- попередження керівників про персональну відповідальність за незаконні дії підлеглих;

- розглядання на виробничих нарадах питання щодо ефективності запобігання корупції, порушення трудової та службової дисципліни підлеглими;

- вжиття вичерпних заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів у підлеглих;

- організація проведення аналізу порушень дисципліни та законності підлеглими працівниками, вивчення причин та умов, що їм сприяли, розробляти відповідні профілактичні заходи, спрямовані на недопущення ними надзвичайних подій;

- постійний контроль з боку керівництва за діями підлеглих щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства України під час виконання службових повноважень;

- проведення службових перевірок (розслідування) за кожним фактом скоєння працівниками корупційного правопорушення із залученням співробітників підрозділів внутрішньої безпеки;

- притягнення до дисциплінарної відповідальності (аж до звільнення) усіх керівників, які допустили послаблення контролю за виконанням підлеглими законодавчих та відомчих нормативних актів і тим самим створили передумови для скоєння корупційних правопорушень;

- підвищення рівня правосвідомості працівників органів доходів і зборів.

Разом із тим Головне управління Міндоходів у Харківській області забезпечує в ГУ Міндоходів, підпорядкованих ДПП та митниці відповідного регіону, безпеку діяльності, а також захист державних службовців та працівників від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням ними службових обов'язків [9].

Від керівників структурних підрозділів окремо вимагається:

- забезпечення організації належної спеціальної перевірки осіб, які приймаються на службу до інспекції;

- забезпечення безумовного дотримання підлеглими працівниками службової дисципліни, недопущення порушення вимог антикорупційного законодавства України та незаконного втручання у діяльність суб'єктів господарювання;

- випадки безпідставного залишення працівниками робочого місця у робочий час, несанкціонованих виїздів за межі регіону у приватних справах та під час виконання службових обов'язків уважати грубим порушенням службової дисципліни, вживати до винних заходів дисциплінарного реагування;

– в обов'язковому порядку вивчати морально-ділові якості працівників, здійснювати контроль та володіти інформацією про поведінку підлеглих як у службовий, так і в позаслужбовий час, виявляти та попереджати корупційні ризики у службовій діяльності.

З метою упередження скоєння правопорушень працівниками органів доходів і зборів керівництвом у межах компетенції розробляються заходи, обов'язкові для виконання керівниками структурних підрозділів щодо профілактики корупційних проявів та інших правопорушень.

Органами доходів і зборів визначено такі причини вчинення корупційних правопорушень: 1) відсутність дієвого та постійного контролю з боку керівників за службовою діяльністю підлеглих, виявлення поблажливості та лібералізму стосовно осіб, які порушують службову дисципліну та недбало ставляться до виконання своїх обов'язків, упущення в організації роботи та навчанні; 2) відсутність належного реагування на скоєні правопорушення шляхом вжиття заходів до керівників підрозділів, підлегли працівники яких припустили вчинення корупційних правопорушень.

У розпорядженнях керівників регіональних структурних одиниць відзначається, що скоєнню зазначених корупційних злочинів сприяє і той факт, що заходи реагування, які застосовують керівники за виявленими правопорушеннями, у переважній більшості є формальними та зводяться до проведення розслідування стосовно особи, яка їх вчинила. Без дослідження та вжиття відповідних заходів залишаються причини та передумови, що призвели до скоєння злочину, не встановлюється все коло осіб, у тому числі керівного складу, можливо, причетних до вчинення таких протиправних дій.

Також часто в розпорядчих документах вказується на те, що без дослідження і, як наслідок, без вжиття відповідних заходів залишаються причини та передумови, що призвели до скоєння правопорушень. Не встановлюється коло осіб, у тому числі керівного складу, можливо, причетних до скоєння протиправних дій.

Слід відзначити, що неефективна міжвідомча співпраця також є фактором, який сприяє проявам корупції. На це звертається увага не тільки вченими [10, с. 7], але й звертається увага в нормативно-правових актах.

Такі причини названо у відомчих нормативних актах. Дослідники ж додатково обґрунтовують, що зниженню корупції сприяє відсутність політичних призначень на посади у центральних та місцевих органах адміністрації. Основний їхній склад має залишатися досить постійним та складатися з професійних чиновників, які призначаються як мінімум на п'ятирічний термін [11, с. 73].

Загалом потрібно зазначити, що було б перебільшенням говорити про якусь специфічну модель боротьби з корупцією. Головне – в моделі соціально-економічного розвитку, у формуванні умов, які не створюють живильного ґрунту для корупції і, якщо не виключають її, то в будь-якому разі мінімізують це явище, уможливають ефективну боротьбу з ним.

Також учені обстоюють думку, що поміж тих причин, про які вже йшлося вище, слід також говорити про низький рівень оплати праці, нерегулярність її виплати, матеріальну незабезпеченість службових осіб нижчої та середньої управлінських ланок; відсутність адекватних економічних гарантій, які б нівелювали потребу службових осіб у непропорційному використанні влади або службових повноважень для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів, а також конфлікт інтересів у службових осіб, формальність норм професійної етики, відомчий правовий нігілізм, негативний корпоративізм і професійна деформація. До того ж до детермінанту корупції належать негативні наслідки реформування економічної системи, що призвело до нестабільності економічного розвитку держави, формування тіньового сектора економіки, у тому числі в результаті недосконалості нормативно-правового забезпечення вказаних реорганізаційних процесів. Вказане, у свою чергу, призвело до виникнення галузей економіки із надприбутками, порушень у сфері приватизації державного майна, зниження рівня виробництва, монополізації та реальної відсутності ефективної ринкової конкуренції, відсутності державної підтримки і захисту підприємництва, податкового тиску, некерованої інфляції тощо. Поміж недоліків організаційного характеру виокремлюють невизначеність процедури прийняття управлінських рішень і здійснення службових повноважень, надмірну концентрацію владно-управлінських повноважень в одній службовій особі; бюрократизацію управлінського апарату; неналежні умови для виконання службових повноважень, що перешкоджають неухильному дотриманню інтересів служби, відсутність у чинному законодавстві передбаченої відповідальності за прийняття неправомірних колегіальних рішень [12, с. 454].

Як бачимо, у відомчих нормативних актах основна увага приділяється тим причинам, які є похідними від обов'язків указаної категорії осіб. Про причини, які були обумовлені низьким рівнем оплати праці, нерегулярністю її виплати, матеріальною незабезпеченістю службових осіб нижчої та середньої управлінських ланок, відсутністю адекватних економічних гарантій, не йдеться.

Уважаємо, що причини корупційних правопорушень мають розкриватися об'єктивно, а не однобічно, тим паче, що вивчення морально-психологічного клімату є обов'язковим заходом, виконання якого слід покладати на керівництво органів доходів і зборів.

Механізм запобігання корупції в органах доходів і зборів має включати такі основні заходи:

- 1) з боку керівництва: 1) урегулювання конфлікту інтересів; 2) контроль доступу громадян до публічної інформації, а також нерозголошення підлеглими конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом; 3) оприлюднення в колективі відомостей про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; 4) проведення навчання працівників з антикорупційного

законодавства; 5) контроль за виконанням підлеглими етичних норм; 6) при надходженні анонімних звернень про ймовірні факти корупції проводити перевірку; 7) проведення службових перевірок за фактами корупції; 8) уживати заходів щодо припинення корупційних правопорушень та негайно письмово повідомляти про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

2. З боку працівника: 1) неухильно додержуватися вимог закону про запобігання корупції та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими; 2) утримуватися від одержання від фізичних, юридичних осіб безплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг, якщо це пов'язано з виконанням службових повноважень; 3) дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів; 4) сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, уникаючи конфлікту інтересів; 5) утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Література:

1. Кримінальний кодекс України: від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13.05.2014 р. № 1261-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 45. – Ст. 1182.

3. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 22. – Ст. 739.

4. Про утворення Державної фіскальної служби : постанова Кабінет Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 46. – Ст. 1213

5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Голос України. – № 206. – 25 жовтня.

7. Основні завдання і функції Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.

8. Повідомлення про викриті корупційні правопорушення за січень-серпень 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.

9. Положення про Головне управління Міндоходів у Харківській області : наказ Міністерства доходів і зборів України від 17.04.2013 р. № 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kh.sfs.gov.ua>.

10. *Савенков А. Н.* Как победить коррупцию: юридические практики Великобритании / А. Н. Савенков, А. А. Савенков // Правовое поле современной экономики. – 2012. – № 7. – С. 7–16.

11. *Дерябин Ю. С.* Можно ли одолеть коррупцию? (опыт Финляндии) / Ю. Дерябин // Современная Европа. – 2005. – № 1. – С. 71–81.

12. Моніторинговий кримінологічний аналіз злочинності в Україні (2009 – 2013 роки) : монографія / [Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков, О. О. Книженко та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 484 с.

Надійшла до редколегії 07.10.2014 р.

УДК 351+26

С. В. ОНИЩУК

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СОЦІАЛЬНОЇ ДОКТРИНИ ТРАДИЦІЙНИХ ХРИСТІЯНСЬКИХ ЦЕРКОВ В УКРАЇНІ В ПИТАННЯХ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ЦЕРКВИ

Розкрито суть і значення соціальної доктрини церкви. Висвітлено соціальні доктрини традиційних християнських церков в Україні, а саме: Української православної церкви (УПЦ), Української православної церкви Київського патріархату (УПЦ КП), Української греко-католицької церкви (УГКЦ).

Ключові слова: церква, держава, соціальна доктрина, традиційні християнські церкви, релігія, суспільство.

This article reveals the essence and value of the social doctrine of the church. Highlights of the social doctrine of the traditional christian churches in Ukraine, namely: the Ukrainian orthodox church, the Ukrainian orthodox church of Kyivan patriarchate, the Ukrainian greek-catholic church.

Key words: church, state, social doctrine, the traditional christian church, religion, society.

Падіння ролі морально-етичних цінностей християнства в ієрархії життєвих цінностей українського соціуму, істотна деформація змісту засад християнського віровчення в уявленнях вірних, нав'язлива пропаганда цінностей і способу життя споживацького суспільства та інші негативні явища

духовного життя українського суспільства викликають гостре занепокоєння з боку церков. Ці проблеми церкви сприймають не лише як необхідність адаптації до нових реалій пострелігійного світу задля власного виживання, але і як виклики, на які потрібно дати адекватну відповідь – забезпечити експансію (або реекспансію) власних цінностей назовні. Одним з таких потужних засобів можна вважати соціальні доктрини традиційних християнських церков (СДЦ).

Дана проблематика фрагментарно розглядається в дослідженнях Ю. Кальниша, В. Малюської, Р. Небожук, І. Онищука, В. Петрика, І. Рябка, Т. Теслі та ін.

Мета статті полягає в розкритті сутності соціальної доктрини церкви та здійсненні порівняльного аналізу соціальної доктрини в питаннях взаємодії держави і церкви тих християнських церков, що мають найбільший релігійний вплив на суспільство, прихожани яких становлять більшість українських вірних або осіб, що вважають себе такими. Такими церквами варто визнати Українську православну церкву (УПЦ), Українську православну церкву Київського патріархату (УПЦ КП), Українську греко-католицьку церкву (УГКЦ).

Соціальна доктрина церкви (СДЦ) це – сукупність богословських поглядів щодо найрізноманітніших проблем буття суспільства, що поступово структурувалися у вигляді зведення офіційних документів церкви. СДЦ не варто розуміти як викладення ідеології чи певної моделі суспільного розвитку, спрямованої на визначення і впорядкування економічних, політичних, соціальних та інших відносин. На думку російського релігієзнавця К. Костюка, соціальне вчення церкви не є “ні політичною ідеологією, ні соціальним християнством, ні доктриною суспільної політики” [4, с. 130–131].

Запропоновані поради економічного, юридичного, соціального та культурницького характеру, додає дослідник, варто вважати не елементами моделі, яку треба застосувати замість наявної, а прикладами правильного дотримання християнських принципів [1, с. 58].

На думку І. Онищука, релігійний чинник в умовах політичних, соціальних та економічних трансформацій набуває все більшого впливу на процеси в державі й стає невід’ємним атрибутом суспільного життя. Звісно, релігія здатна бути серйозним миротворчим інструментом [7, с. 8].

Підґрунтям соціальної доктрини церкви виступає “антропологія на основі Євангелія” з твердженням ідеї людини як образу Божого [1, с. 59]. Цей аспект християнського віровчення, а також те, що церква традиційно позиціонує себе Боголюдським організмом, тобто посередником між божественним та людським світами, зобов’язує останню дослухатися до мирських проблем вірних. Інакше кажучи, СДЦ – це етична доктрина, в якій церква виносить своє судження щодо моральності тієї чи іншої сторони життя суспільства, що оцінюється за критеріями відповідності чи невідповідності євангельській науці про людину і її покликання [3, с. 52–53, 58].

Про важливість етичного аспекту соціальної доктрини християнських церков свідчить її мета: зорієнтованість на євангелізацію суспільства – формування в людини християнського світогляду, надання християнинові відповіді на питання сучасності та конкретні рекомендації щодо моделі поведінки в різних життєвих ситуаціях [14, с. 11].

Оскільки євангелізація полягає в проповідництві церквами соціального вчення як сукупності соціально-філософських і теологічних знань про сутність та устрій суспільства, що висвітлюють церковну позицію стосовно політики, економіки, праці, сім'ї, освіти, права, культури та інших суто світських сфер, це не може не заторкувати поля діяльності держави. Ураховуючи це, усі СДЦ містять розділи, присвячені питанню відносин церкви з державою. У них, як правило, окреслюються принципи, на яких церква будує свої відносини з державою, висловлюються побажання щодо ролі останньої в завданні покращення морального здоров'я суспільства та інших аспектах соціальної місії церкви.

Православну церкву можна вважати найчисленнішою за кількістю її вірних і в Україні (УПЦ), і на теренах колишнього Радянського Союзу. З початку 1990-х р. соціальну тему не раз порушували й обговорювали на високому рівні, про що свідчить участь ієрархів у розробці постанов, концепцій, офіційних документів. Як наслідок, 2000 р. на Архієрейському соборі в Москві “Основи соціальної концепції Російської Православної церкви” нарешті були ухвалені. В Україні цей документ видав Інформаційно-видавничий центр Української православної церкви окремим виданням 2002 р. під назвою “Основи соціальної концепції Української православної церкви”, проте він має лише незначні зміни за змістом порівняно з російським оригіналом [13].

Соціальна доктрина УПЦ слідом за богословською і соціально-філософською думкою католицизму намагається дати власну оцінку таким актуальним питанням сьогодення, як біоетика, наркоманія, медицина, екологія тощо, яка, до речі, багато в чому збігається з поглядами Римо-католицької церкви (РКЦ). Разом з тим, проблеми власності, праці, особи і суспільства, які є основоположними в соціальному вченні західного християнства, розглядаються досить схематично, в дусі біблійних тлумачень. Щодо інших актуальних проблем сучасності – кризи сучасного християнства, ставлення до секулярного суспільства, проблем науково-технічного прогресу, глобалізації, освіти, культури, сім'ї тощо – у позиції церкви, на думку В. Сергійко, проявляється православний традиціоналізм, соціальний песимізм і крайній есхатологізм [11, с. 7].

Тим самим соціальна концепція УПЦ повністю відбиває і цементує теоцентричну духовну традицію російського православ'я щодо оцінки матеріального світу як “справи рук диявола”. У зв'язку із цими особливостями соціальної концепції УПЦ чимало дослідників зазначали, особливо в період, коли цей документ був тільки-но опублікований, що в

ній відсутні нові підходи, здатні зробити цю доктрину цікавою для широких кіл суспільства, особливо вірних. Указувалось також й на велику кількість серйозних внутрішніх суперечностей, особливо в національному питанні [12; 9, с. 14–24].

Принципово новим підходом варто назвати позицію, яку зайняла церква у відносинах з державою. Це питання посідає фактично центральне місце в соціальній концепції УПЦ. Через радикальний перегляд церквою принципів відносин з державою, доктрині навіть закидали, що вона ставить церковну організацію поза межі правового поля держави. Зокрема, в адміністрації президента В. Путіна позиція церкви (РПЦ) щодо можливості громадянської непокори органам влади була сприйнята як спроба РПЦ сформулювати нові принципи церковно-державних відносин в односторонньому порядку [12].

У змісті соціальної доктрини церкви чи не вперше в її історії, чітко відстежується тенденція дистанціювання від державної влади в ролі її сателіта, висуваючи претензії на роль незалежного і сильного партнера у відносинах з державою. Хоча треба зауважити, що декларування цієї лінії поведінки сповнене протиріч. Нова політика РПЦ у відносинах з державою, що закріпилася і в “Соціальній доктрині” УПЦ, проявляється в такому:

1) моральній оцінці природи держави. Декларуючи загалом лояльність до державної влади і закликаючи вірних підкорятися їй та молитися за неї, соціальна доктрина водночас розглядає державу не як Богом дану реальність у дусі “немає влади, як не від Бога, і влади існуючі встановлені від Бога”, а лише як можливість, надану людям Богом для обмеження панування гріха у світі;

2) чіткому розмежуванні сфер діяльності і суспільних ролей держави та церкви. Остання, вдало маніпулюючи принципом світськості держави, проводить чітку межу між юрисдикцією світської і духовної влад. У розділі III, пункт 3 “Основ соціальної концепції” зазначається, що “Церква не повинна брати на себе функції, що належать державі”, а “державна не повинна втручатися в життя Церкви” (III, 3). Загалом текст цього розділу сформульовано так, що церква в разі потреби має право втручатися в суспільні справи, які можуть лежати у сфері компетенції держави, а останній стосовно церковного життя така можливість не надається, окрім випадків, що передбачають діяльність церкви як юридичної особи. Окремо привертає до себе увагу те, що церква може залишати за собою право звертатися до державної влади з проханням або закликом застосувати силу в тих чи інших випадках, хоча і визнає, що остаточне слово залишається за державою (III, 3);

3) праві давати моральну оцінку діям світської влади, яке церква залишає лише за собою, в той час як світська влада не може давати такої оцінки діям церкви. Державна влада може оцінювати діяльність церкви лише “як юридичної особи”, коли та вступає у правовідносини з її органами;

4) засудженні принципу свободи совісті, незважаючи на те, що він затверджений Загальною декларацією прав людини, ООН і Конституціями

більшості держав світу. Церква сприймає запровадження релігійної свободи як вимушене зло, на яке цей суспільний інститут вимушений погодитися із-за певних обставин і постійно працювати для підвищення рівня духовності суспільства [10, с. 21].

Політика відвертого дистанціювання від державної влади парадоксально уживається з патріотичним і національним забарвленням пасажів цієї доктрини. На відміну від доктрини католицизму, що має універсальний, надрегіональний характер, однією з основних ідей цього документа виступає захист національних інтересів. Треба зазначити, що в питанні національного патріотизму соціальна концепція РПЦ/УПЦ має багато спільного з ідеями аналогічних документів інших церков, зокрема українських – УПЦ КП і УГКЦ. Проте Руська православна церква при цьому позиціонує себе як вселенська. І хоча в доктрині констатовано, що “вселенський характер церкви, однак, не означає того, щоб християни не мали права на національну самобутність, національне самовираження”, ідеалом нації церква вбачає “православний народ” – це “коли нація, громадянська або етнічна, є цілком або здебільшого моноконфесійним православним суспільством”. Не важко зрозуміти, що церква має на увазі російську націю. Власне, навіть сама назва материнської церкви УПЦ – “Руська ПЦ” свідчить про національну основу церкви і відхід її від наднаціональних засад [10, с. 20]. Така проросійська орієнтація цього документа може мати (і має) певні наслідки для єпархій і парафій Української православної церкви.

Треба відзначити, що попри зазначені вище складники соціальної доктрини РПЦ/УПЦ, церква визнає, що завдання та діяльність обох суспільних інститутів можуть збігатися “у справах, які служать на благо самої Церкви, особи й суспільства” (Ш, 8). Для церкви така взаємодія позиціонується як компонент “її спасенної місії, яка передбачає всебічну турботу про людину” (Ш, 8). І для цього вона, у тих сферах, де це можливо, здатна “поєднувати відповідні зусилля з представниками світської влади” (Ш, 8). З усіх трьох СДЦ, що аналізуємо в даній статті, в “Соціальній концепції” виписано вичерпний перелік сфер державно-церковної взаємодії в галузі соціальної роботи, хоча, безумовно, така взаємодія з державою не є прерогативою лише однієї УПЦ.

Якщо порівнювати соціальну концепцію УПЦ КП – декларацію “Церква і світ на початку третього тисячоліття” [2], що була ухвалена на Ювілейному помісному соборі Української православної церкви Київського патріархату, який відбувся в Києві 9-10 січня 2001 р., з антологічним документом УПЦ, то більшість дослідників [11; 14; 15; 9] констатує її генеалогічну спорідненість з вихідними положеннями соціальної концепції Московської патріархії, хоча вона й не містить деяких розділів, що є в “Основах соціальної концепції”, наприклад, “Церква і політика”, “Власність”, “Війна і мир” тощо. У соціальній доктрині УПЦ КП також негативно характеризується секуляризація: “Конфлікт між християнством і секулярною культурою триває. Його сутність полягає

в тому, що це конфлікт між гріховним світом, що самоствердився, і реальністю Бога і потойбічного буття, – як в індивідуальному плані, так і у космічному, або всесвітньому масштабі” (II, 8). Водночас питання свободи совісті Церква Київського патріархату не засуджує, навіть навпаки – закликає державу “не втручаючись у внутрішнє релігійне життя і не порушуючи закону про свободу совісті, дбати про духовну безпеку своїх громадян” (XIV, 8). Таку м’яку позицію УПЦ КП можна пояснити іншими умовами існування цієї церкви. Будучи незв’язаною світовим православ’ям, вона діє в умовах поліконфесійного суспільства і її виживання багато в чому залежить саме від функціонування й правового захисту державою цього міжнародного принципу. Загалом “Церква і світ...” демонструє набагато більшу стриманість у геополітичних висловлюваннях, толерантність до міжконфесійних проблем і церковно-державних відносин, ніж це робить аналогічний документ УПЦ.

Трансляючи загалом традиційні погляди православ’я щодо природи держави й ідеалу державно-церковних відносин на засадах “симфонії влад”, церква всіляко виказує лояльність до державної влади. Вона сприймає державу як “необхідний елемент життя в зіпсованому гріхом світі, де особистість і суспільство потребують захисту від всілякого зла” (XIV, 3), і в цьому вбачає моральний сенс існування держави. На відміну від “Основ соціальної концепції” в доктрині УПЦ КП не простежується відвертої та досить суперечливої політики дистанціювання від світської влади (лише констатується принцип невтручання у справи один одного). Відсутні пасажі про будь-який моральний осуд дій світської влади, і, що характерно, у документі не знайти закликів про можливість громадянської непокори. Основну ж відмінність соціальної доктрини УПЦ КП від подібного документа РПЦ/УПЦ вбачаємо в її проукраїнській і патріотичній спрямованості, що виступає головним виразником її лояльності до української держави. Будучи однією з національних церков, УПЦ КП офіційно проголошує себе “духовним фундаментом держави” (XIV, 7). Церква “радо вітала проголошення незалежності України і підтримує утвердження її державності”, а також засуджує “будь-які спроби тим чи іншим шляхом дискредитувати нашу державність” (XIV, 7).

У Декларації не порушено окремим питанням проблеми співробітництва з державою в соціальній сфері, мовляв, духовне відродження є важливішим, ніж соціальне служіння (XVI, 6). Церква тут стоїть на традиційних для ортодоксальної лінії Вселенського православ’я позиції щодо її основної місії, яка полягає “в служінні спасінню людей для вічного життя, з одного боку, а з іншого – для очищення і освячення світу” (XVI, 10). Проте для такого “очищення” церква схильна використовувати традиційні засоби: “багатство літургічного життя, красу богослужіння і християнського мистецтва, і особливо – євхаристію” (XVI, 7). На нашу думку, подібне нехтування церквою значення соціальної

роботи у своєму основному документі, що висвітлює соціальну доктрину, ставить її в невідгідне становище відносно УПЦ, у СДЦ якої це питання виписано досить предметно. УПЦ, наприклад, за останні тринадцять років вдалося взяти духовну опіку майже над усіма силовими структурами країни (Міністерство внутрішніх справ, Державна прикордонна служба, установи пенітенціарної системи, Служба безпеки України тощо) [9]. Досягти цього вдалося, зокрема, завдяки підвищеній увазі до сфер державно-церковного співробітництва.

Підсумовуючи, Декларація УПЦ КП не відійшла від загальної ортодоксальної лінії Вселенського православ'я у відносинах з державою й оцінки ролі держави в місії церкви, хоч і є більш поміркованою та лоялістською (україноцентричною) у цьому питанні, ніж соціальна доктрина РПЦ/УПЦ. У цій сфері, як, власне, і в інших, офіційна позиція УПЦ КП є традиціоналістською (консервативною), зокрема внаслідок постійної загрози бути звинуваченими у неправославності. Як слушно зауважує О. Саган, радикальні кроки в бік модернізації вчення можуть надати її опонентам додаткові козири в запереченні визнання цієї церкви і звинуваченні їх у переході до протестантизму чи католицизму [10, с. 206].

УГКЦ розвиває своє соціальне вчення через засвоєння соціальної доктрини Римо-католицької церкви, яка є спільною для всієї католицької спільноти. На відміну від ортодоксального православ'я, сучасне соціальне вчення католицизму дедалі більше втрачає суто теологічний характер і набуває загальнолюдських характеристик, оперує економічними поняттями, соціально-етичними оцінками, практичними висновками і пропозиціями, у ньому домінує персоналістська парадигма в обґрунтуванні розвитку, співучасті, спільного блага, гідності людини як особистості [12, с. 6].

Треба відзначити, що соціальне вчення РКЦ не є уніфікованим, враховуючи розмаїття традицій церков, з'єднаних з римською. У зв'язку із цим у соціальній доктрині католицизму є термін “інкультурація”, під яким розуміють адаптацію християнства до тієї чи іншої культури та зустрічне збагачення цієї культури християнськими цінностями [3, с. 322, 293]. Тож, керуючись загальними принципами СДЦ католицизму, у соціальній доктрині УГКЦ значну роль відіграють осмислення східно-церковної традиції та аналіз суспільних процесів, що відбуваються в Україні. Відповідно, процеси внутрішньоцерковного осмислення приводять до доповнення УГКЦ загальнокатолицької СДЦ.

Особливість соціальної доктрини УГКЦ, котра на сьогодні представлена в офіційному документі – “Катехизмі Української греко-католицької церкви “Христос – наша Пасха”, – порівняно із загальнокатолицьким суспільним ученням, полягає в тому, що вона офіційно позиціонує себе як церква українського народу, а в її богослов'ї важливе місце посідає тема християнського патріотизму, зміст якої полягає в обов'язку християн не тільки любити свій народ, державу, але й активно

обстоювати християнські цінності в щоденному житті. Власне, на це і спрямоване розрізнення обов'язків людини як християнина і як громадянина [5, с. 123, 126–127].

Державу та її призначення Катехизм оцінює радше в дусі католицького вчення, ніж з погляду православної традиції. Держава не сприймається як вимушена реальність і вияв гріховного світу, її природа оцінюється скоріше з позицій світських соціально-філософських теорій: “Держава є формою організації життя нації. Кожен народ прагне забезпечити свою ідентичність через створення держави. Як політична спільнота, держава існує задля спільного добра тоді, коли через відповідну діяльність поглиблює, конкретизує та охороняє моральні цінності народу” (954). Церква вбачає сенс існування держави в “обмеженні різних виявів зла”, але суто правовими засобами. Із цього погляду політична влада визнається “моральною силою суспільства” (955). Одне з центральних місць у розділі Катехизму про засади державно-церковних відносин – “Християнське розуміння держави” – належить вченню про необхідність усіх громадян сприяти демократичній владі в її місії піклуватися “про спільне благо, визначальними ознаками якого є релігійна свобода, культура, освіта й наука” (958). Звідси підвищена увага церкви до явища корупції (питання, що не представлене в доктринах УПЦ і УПЦ КП) та інших виявів зловживання державною владою (966, 967), що заважають останній піклуватися “про спільне благо” й охороняти “моральні цінності народу”.

Отже, лейтмотивом соціальної доктрини УГКЦ в досліджуваному питанні є, без сумніву, синтез “світського” і богословського підходів в оцінці місії держави, яку церква застерігає і від надмірного відсторонення її від суспільства, і від спокуси тотального контролю над своїми громадянами і церквою. Тому для УГКЦ питання морального вдосконалення суспільства нерозривно пов'язане з удосконаленням політичного устрою держави, адже що “більше громадян бере участь у владі, то більше треба, щоб ті громадяни були праведними, себто мали моральне виховання, сповнене євангельськими принципами” (965). Єдино прийнятним політичним устроєм для виконання її місії церква вважає демократію, яка, “як суспільний устрій, ...може вважатися відповідним до християнського світогляду” (932).

Соціальні доктрини українських церков, попри значні теологічні ті інші розбіжності, засвідчують їх наміри здійснювати морально-етичний контроль над процесами, що відбуваються в сучасному українському суспільстві. Завдяки своєму етичному характеру СДЦ здатні за умов рівноправних партнерських відносин запропонувати державній владі допомогу провідних християнських церков у вирішенні різноманітних питань соціогуманітарного характеру, зокрема посприяти духовному оздоровленню суспільства, збереженню та відродженню історичної й культурної спадщини української нації, покращенню сфери соціального забезпечення.

Література:

1. Бадджо А. М. Християнське соціальне вчення: ідентичність та методологія / А. М. Бадджо // Соціальна доктрина церкви : зб. ст. – Львів : Свічадо, 1998. – С. 49–78.
2. Декларація Ювілейного Помісного Собору Української Православної Церкви Київського Патріархату “Церква і світ на початку третього тисячоліття” [Електронний ресурс] / Релігійно-інформаційна служби України. – Режим доступу : <http://old.risu.org.ua>.
3. Компендіум Соціальної доктрини Церкви. – К. : Кайрос, 2008. – 550 с.
4. Костюк К. Н. История становления и теоретические основания христианского учения об обществе / К. Н. Костюк // Социально-политический журнал. – 1997. – № 4. – С. 130–145.
5. Мороз В. Церква та її завдання у світі: до питання про потенціал суспільного вчення УГКЦ / В. Мороз // Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. Серія “Історичне релігієзнавство”. – 2010. – Вип. 2. – С. 121–134.
6. Недавня О. Трансформації католицьких конфесій в роки Незалежності України : колективна монографія / О. Недавня // Християнство доби постмодерну. – К. : Від. релігієзнавства Ін-ту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України, Укр. Асоц. релігієзнавців, 2005. – С. 219–238.
7. Онищук І. І. Замойський синод 1720 р. Історично-юридичний аналіз : монографія / І. І. Онищук. – Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. – 274 с.
8. Річний звіт про діяльність Синодального відділу по взаємодії зі Збройними силами та іншими військовими формуваннями України [Електронний ресурс] / Українська Православна Церква. – Режим доступу : <http://orthodox.org.ua>.
9. Саган О. Православна ортодоксія у світлі релігійного постмодерну / О. Саган // Християнство доби постмодерну : колективна моногр. / Українське релігієзнавство. – 2005. – № 3 (35). – С. 189–207.
10. Саган О. Соціальна доктрина Російського православ'я: чи буде два кроки назад? / О. Саган // Українське релігієзнавство. – 2002. – № 23. – С. 14–24.
11. Сергійко В. Ф. Соціально-етичне вчення християнства: тенденції розвитку, конфесійні особливості : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.11 / В. Ф. Сергійко. – К., 2003. – 20 с.
12. Социальная доктрина Русской Православной Церкви [Электронный ресурс] // Мир религий. – Режим доступа : <http://www.religio.ru>.
13. Соціальна концепція Української Православної Церкви [Електронний ресурс] / Українська Православна Церква. – Режим доступу : <http://orthodox.org.ua>.
14. Титаренко О. Р. Соціальне християнське вчення в контексті релігійного модерну : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.11 / О. Р. Титаренко. – К., 2004. – 20 с.

15. Хілько Є. В. Соціально-психологічні характеристики українського православ'я в першому десятилітті ХХІ ст. / Є. В. Хілько // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2012. – Вип. 59. – № 4. – С. 561–566.

Надійшла до редколегії 08.10.2014 р.

УДК 351.9

Н. О. ПУШКАРЬОВА

МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Проведено дослідження сутності поняття “контроль”, визначено види контролю та обґрунтовано місце громадського контролю в системі надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Ключові слова: контроль; адміністративна послуга; органи влади; державний контроль; громадський контроль; внутрішній (адміністративний) контроль.

Research of essence of concept “control” is conducted in the article, certainly types of control and grounded place of public inspection in the system of grant of administrative services by executive public and local self-government authorities.

Key words: control; administrative favour; organs of power; state control; public inspection; internal (administrative) control.

Економічна, соціальна і політична ситуація, що склалася сьогодні в Україні, висуває категоричні вимоги щодо створення прозорої та ефективної влади. Її формування має забезпечуватися постійним суспільним діалогом щодо встановлення цілей та визначення механізмів їх досягнення; упровадженням стандартів “відкритого врядування”; забезпеченням прозорості прийняття та реалізації рішень через спрощення процедур і надання широкого інформаційного доступу до процесів ухвалення управлінських рішень і створенням громадського контролю за діями влади.

Відзначимо, що для нашої держави, яка потребує радикального перевлаштування суспільства, необхідне посилення уваги до контролю і нагляду за виконанням різних перетворень. Чим більш послідовною буде ця увага до контролю і нагляду в державному управлінні, тим стабільніше буде функціонування держави і вище рівень розвитку суспільства.

Відомчий контроль за адміністративними послугами, що проводиться сьогодні, здебільшого носить формальний характер і охоплює терміни надання послуг і їх перелік у зверненні фізичної чи юридичної особи. Проблемним залишається питання якості зазначених адміністративних послуг, їх повноти, зручності їх отримання, необґрунтованої відмови, запитів документів, довідок чи оплати, що не передбачені законодавством для певної послуги тощо [2]. Зазначені аспекти можуть контролюватися іншими органами – а саме, зацікавленою стороною, тобто громадськістю. Органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не управляють населенням територій, а надають йому перелік адміністративних послуг. Тому громада має право вимагати, щоб отримані нею послуги були належної кількості і якості.

Серед найперших в Україні з тематики підвищення якості надання адміністративних послуг регіональними та місцевими органами влади були публікації І. Коліушка. Слід відзначити також роботи О. Бабінової, С. Дубенко, А. Кірмача, Н. Плахотнюк та ін. Вагомий внесок у розвиток теорії адміністративних послуг також зробили Б. Борисов, Р. Калюжний, О. Пастух, В. Тимошук.

Дослідженням питань контролю за наданням адміністративних послуг займалися Е. Афонін, О. Банчук, Ю. Битяк, О. Ключев. Питанням оцінки і якості послуг, що надаються населенню органами влади, присвятили свої дослідження І. Драган, А. Кірмач. Юридичні питання регулювання відносин держави і населення в своїх роботах розглядали В. Авер'янов, Р. Куйбіда, І. Голосніченко та інші.

Серед закордонних авторів привертає увагу, перш за все, досвід Німеччини, а саме такі науковці, як Н. Байгер, К. Урліх та інші [3].

Мета статті – аналіз і узагальнення існуючих теоретичних і методологічних підходів до контролю надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Існуюче раніше поняття про контроль, при якому “гарні вироби” відокремлювалися від “поганих” не сприяло підвищенню якості. Сучасний контроль якості спрямований не на фіксацію браку, а на його попередження й здійснюється протягом усього життєвого циклу створення товару чи послуги.

Відповідно до міжнародного стандарту ISO 8402, контроль – це діяльність, що включає проведення вимірювань, експертизи, оцінки однієї або декількох характеристик виробів і порівняння результатів із установленими технічними вимогами. Сутність контролю полягає в одержанні інформації про виріб (послугу), у зіставленні з вимогами нормативно-технічної документації й вживанні необхідних заходів у випадку відступів від неї.

Однією з умов підвищення ефективності контролю в системі адміністративних послуг є його організація, ведення регулярного, повного і якісного обліку [4].

Для контролю якості послуг використовується широкий спектр методів дослідження, які можна згрупувати на чотири види:

1. Загальнонаукові (аналіз, синтез, моделювання, системний аналіз).
2. Органолептичні (інвентаризація, контрольні заміри робіт, вибіркові спостереження, експеримент).
3. Розрахунково-аналітичні (економічний аналіз, статистичні розрахунки).
4. Документальні (дослідження документів, камеральні перевірки, угруповання недоліків і порушень нормативно-правових актів у процесі господарської діяльності).

Відповідно до суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері надання адміністративних послуг, можна виділити: громадський контроль; державний контроль; внутрішній (адміністративний) контроль.

Згідно зі статистичними даними, понад 60 % громадян України переважно або повністю незадоволені якістю послуг, що надаються місцевими органами влади. Серед основних проблем користувачі відзначають складність адміністративних процедур, відсутність належної інформації або консультацій про особливості процедур, незручний та обмежений режим роботи адміністративних органів тощо. Натомість місцевим органам влади бракує чітких і прозорих механізмів отримання зворотного зв'язку від мешканців [8].

Подібна ситуація спостерігається по всій країні. Проблему могли б вирішити громадські організації, які за кордоном виконують роль громадського контролю та допомагають налагодити ефективний зворотній зв'язок між органами влади та мешканцями. Однак хоч в Україні і зареєстровано понад 63000 громадських організацій (за даними державної служби статистики), але лише 10 % з них є активними і тільки близько 6 % населення бере участь у діяльності недержавних організацій. Індекс довіри громадян до недержавних організацій є вкрай низьким (2,6 з 5), то ж громадяни не сприймають недержавних організацій як реальний інструмент захисту своїх прав і не вірять в їхню ефективність. Незважаючи на це, громадський контроль є одним із найоб'єктивніших видів контролю за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування.

Громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Згідно зі статтею 38 Конституції України, “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державної влади і місцевого самоврядування.

Виділяють п'ять найпоширеніших критеріїв, за допомогою яких споживачі оцінюють якість адміністративної послуги, а саме:

1. Надійність або здатність виконати обіцяну послугу в заздалегідь визначений строк. Це означає, що організація виконує свої обіцянки своєчасно і правильно з першого разу. Також це означає, що інформація, яку розповсюджує про себе сервісне підприємство є вірною.

2. Доброзичливість, тобто прагнення і готовність службовців надати послугу. В це поняття враховано своєчасність послуги, наприклад, надання термінової послуги, негайна відповідь, надання необхідної інформації та ін.

3. Безпека, тобто клієнти повинні бути впевнені в професіоналізмі виконавця послуги. Цей критерій стосується знань, компетентності й ввічливості персоналу і його здатності вселяти впевненість.

4. Взаєморозуміння з покупцями визначається як турбота й персоніфікована увага, що надається клієнтам. Контакт зі службовцями повинен бути доступним і приємним, а вони, у свою чергу, повинні докладати зусилля до того, щоб зрозуміти клієнтів і їхні потреби.

5. Очевидність враховує фізичні аспекти послуги, такі як засоби обслуговування, зовнішність персоналу, інструменти або устаткування, які використовуються для того, щоб надати послугу, фізичне втілення послуги та наявність інших клієнтів [7].

Залучення громадськості до здійснення контролю за наданням адміністративних послуг має ряд позитивних результатів, серед яких:

- підвищення захищеності населення;
- поліпшення якості надання адміністративних послуг обслуговування суб'єктів звернення;
- підвищення ефективності діяльності контрольованого суб'єкта;
- зниження рівня корупції;
- підвищення рівня довіри громадян до влади;
- якісне поліпшення стосунків органів влади і населення;
- позитивне сприйняття громадськістю та сприяння в реалізації ініціатив та реформ, що проводяться у державі [5].

Державний контроль і регулювання надання адміністративних послуг можуть здійснюватися уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності, дисципліни та дотримання стандартів, норм і правил надання адміністративних послуг.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави [1].

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених

напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

Поряд з контролем державні органи здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг [6]. З огляду на це, необхідно відзначити відмінності між названими явищами. Так, до найбільш характерних особливостей нагляду належать:

- нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо не підпорядкованих об'єктів);

- у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні;

- адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами.

Щодо моніторингу, то тут мова йде також про різновид контролю, певну його форму, яку порівняно з наглядом, за наслідками впливу, можна віднести до його пасивної форми. Застосування моніторингу пов'язують з відслідковуванням ситуації чи процесу в сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу.

Внутрішній (адміністративний) контроль – це свідомо здійснюваний суб'єктом процес, завдяки якому він досягає узгодженості між власною діяльністю (результатом) і відповідним зразком. Особливістю адміністративного контролю є те, що це контроль усередині самої адміністративної системи. Керівники адміністративного апарату зобов'язані здійснювати нагляд за діями підлеглих, на предмет законності дій, їх необхідності, доцільності і ефективності. Дана форма контролю включає право віддавати накази, розпорядження, розпорядження, право змінювати або відмінювати рішення, прийняті підлеглими.

Продовжуючи аналізувати існуючу номенклатуру контролю в системі адміністративних послуг, окремо слід відзначити форми контролю за виконанням адміністративних послуг за об'єктами контролю:

1. Поточний контроль за дотриманням послідовності дій, визначених діючим адміністративним регламентом, здійснюється керівником установи, відповідальним за організацію роботи за поданням адміністративної послуги.

2. Контроль за повнотою і якістю надання адміністративної послуги включає проведення перевірок, виявлення і усунення порушень прав заявників, розгляд, ухвалення рішень і підготовку відповідей на звернення громадян, що містять скарги на рішення, дії (бездіяльність) фахівців установ.

3. Контроль з боку громадян, їх об'єднань і організацій за наданням державної послуги може бути здійснений шляхом запиту відповідної інформації, за умови, що вона не є конфіденційною.

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки, що необхідність задоволення потреб населення в якісних адміністративних послугах ставить перед надавачем цих послуг завдання активно контролювати очікування й сприйняття споживачів реальних характеристик послуги, скорочувати потенційний розрив між очікуваннями й сприйняттям корисного ефекту послуги, тим самим формуючи передумови досягнення задоволеності споживача. Очікування споживачів формуються, виходячи з особистого минулого досвіду, обміну думками на рівні особистих комунікацій і орієнтовані на власні потреби. На них істотно впливають засоби масової комунікації. Невідповідність обіцянок, отриманих каналами масової комунікації, рівню реального виконання послуги формує небезпеку розриву між очікуванням і сприйняттям послуг.

Інше потенційне джерело розриву пов'язане з відхиленням реальних характеристик виконання послуги від стандартів проектної специфікації. Це може бути викликано різними причинами, у тому числі, наприклад, невідповідністю кваліфікації персоналу, технологічним вимогам і недостатньою мотивацією дотримання встановлених стандартів. Але й самі стандарти, встановлені невірно, тобто без урахування очікувань споживачів, несуть у собі потенційну небезпеку формування відхилення очікуваної якості від сприйнятої.

Таким чином, контроль у сучасній системі надання адміністративних послуг відіграє найважливішу роль у здійсненні державної політики, головною метою якої є забезпечення комфортного і гідного існування громадян. Але все це можливо лише при серйозному і строгому, грамотному побудованому контролі і нагляді за дотриманням норм законодавства у всіх сферах життя суспільства, оскільки за відсутності цих головних складових може статися значний збиток, який не дозволить привести в дію всі намічені плани, реформи і державні програми.

Література:

1. Адміністративне право України / за заг. ред. В. Б. Аверянова [Т. 1 Загальна частина]. – К. : Юридична думка, 2007. – 594 с.
2. Адміністративні послуги – нова якість держави // Пріоритети. – 2003. – № 6 (12) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua>.

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

4. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.

5. Жарая С. Б. Прозорий офіс – як практика надання адміністративних послуг сучасного європейського рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

6. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.]; Центр політико-правових реформ, Фонд “Демократичні ініціативи”. – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 196 с.

7. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

8. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практичний посібник. Вид. 2-ге, доповн. і доопрац. / [І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний та ін.] / за заг. ред. В. П. Загайний. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

УДК 378 : 372.77 (477)

А. В. РОМІН

СТРАТЕГІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

Проведено аналіз основних стратегій державного управління вищими навчальними закладами, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного освітянського менеджменту. Проаналізовано основні напрями державного управління у сфері цивільного захисту України, розглянуто специфічні особливості галузі.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, стратегія управління.

The article analyzes the main strategies of state administration of higher educational establishments are considered specific features and general functions of educational management. The basic directions of state administration in the field of civil defense Ukraine, considered of specific features of the industry.

Key words: state administration, civil defence, emergency, management strategy.

Система управління діяльністю вищих навчальних закладів включає органи державної влади на загальнодержавному та регіональному рівні в особі Міністерства освіти та науки України, відповідні управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, громадські організації, систему менеджменту у вищому навчальному закладі.

У процесі свого становлення регіональний ринок освітніх послуг перебував під сильним впливом геополітичних і соціально-економічних змін в українському суспільстві. У цьому контексті при всьому різноманітті можливих підходів до управління системою вищої освіти мета перетворень на сьогодні очевидна – це забезпечення саморозвитку як окремих вищих навчальних закладів, так і всієї освітньої сфери в цілому.

Установи вищої освіти є організаціями, що використовують державні ресурси з метою виконання державних, у тому числі муніципальних замовлень, на навчання, підготовку кадрів і проведення наукових досліджень.

Будучи суб'єктом ринкової економіки, вони виступають як товаровиробники переважно інтелектуальної й наукоємної продукції й освітніх послуг і надають ці послуги як безкоштовно, виконуючи державне замовлення, так і на контрактній основі.

В означеному контексті цілеспрямована розробка механізмів державного управління вищими навчальними закладами, адекватних умовам української ринкової модернізації, є надзвичайно актуально питанням.

Грунтовне дослідження різних аспектів державного управління розвитку вищих навчальних закладів міститься у працях А. Алексюка, В. Лугового, В. Майбороди, В. Маслова, В. Огаренка, В. Пікельної, Н. Протасової, В. Шиловой та інших учених.

Метою статті є проаналізувати стратегії в системі державного управління вищими навчальними закладами.

Вищі навчальні заклади є центрами спеціалізованої підготовки кадрів і проведення досліджень згідно з галузевими програмами за рахунок коштів галузей економіки. Як суб'єкти регіону ВНЗ акумулюють інтелектуальні, виробничі, комерційні, фінансові й добродійні ресурси, діяльність і використання яких не суперечать цілям суспільства, нормативним актам держави і забезпечують відтворення інтелектуального потенціалу регіону.

Саме необхідність адаптації українських ВНЗ до складних умов реформування економіки зумовила активізацію інтересу менеджменту до вироблення стратегій управління системою вищих навчальних закладів, оскільки без виявлення перспектив і прогнозування майбутніх тенденцій розвитку практично неможливе і вироблення тактичних заходів у складних ринкових умовах. Вироблення стратегії – це, по-перше, отримання певного уявлення про майбутній розвиток системи вищих навчальних закладів; по-друге, активне використання для цих цілей сучасних методів управління, що забезпечують певну збалансованість і майбутні напрями її розвитку [2, с. 257].

У цьому контексті сучасні, адекватні новій парадигмі управління стратегії ґрунтуються на активному врахуванні умов, у рамках яких функціонують вищі навчальні заклади, на усвідомленні завдань, які стоять перед ними, що передбачає розроблення найрізноманітніших проектів розвитку і вибір такого варіанта стратегії, який забезпечить стабільність функціонування ВНЗ.

Поняття стратегії запозичене з армійського лексикону, де воно означає план дій у конкретній ситуації. Це поняття ввійшло і в лексикон ділового управління: з'явилися терміни “стратегічне планування”, “стратегічне управління”, “стратегічний менеджмент”, “стратегічне мислення”. В інших трактуваннях стратегія розглядається як план, маневр, позиція, погляд у майбутнє, які, на нашу думку, є елементами стратегії. А найбільш повним формулюванням може бути така: стратегія є узагальнюючою моделлю дій, необхідних для досягнення поставлених цілей шляхом координації і розподілу ресурсів. Тобто стратегія – це правила прийняття рішень, які формуються в момент початку їх реалізації [3, с. 139]. Поняття “стратегія” кореспондується з поняттям “потенціал”, під яким розуміється сукупність стратегічних ресурсів, що знаходяться у розпорядженні системи вищої освіти, які визначають можливості, обмеження і перспективи діяльності її функціональних підсистем. Потенціал системи вищої освіти детермінує її можливості й перспективи у визначуваному сегменті ринку освітніх послуг.

При збереженні актуальності завдання щодо раціонального використання потенціалу системи в поточній діяльності виключно важливим стало здійснення управління, що забезпечує оперативну адаптацію суб'єкта ринку освітніх послуг в оточуючому середовищі. Водночас зміст поняття “стратегічне управління” змінювався у зв'язку із змінами умов економічного розвитку суспільства, його цілей і завдань.

На рисунку наведено класифікацію стратегій розвитку системи вищої освіти.

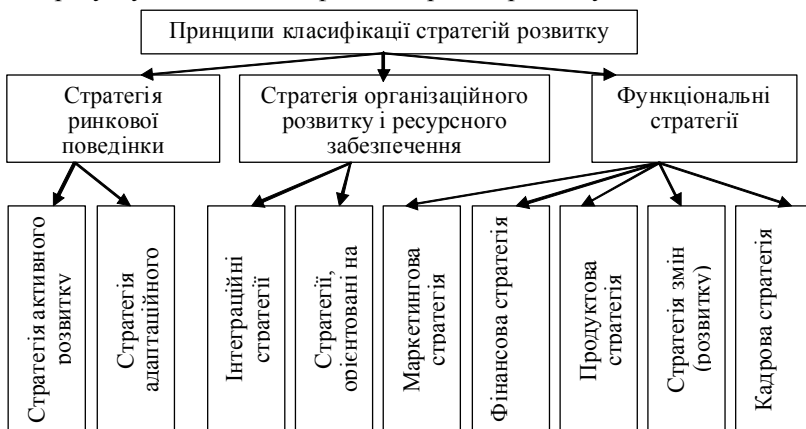


Рисунок. Класифікація стратегій розвитку системи вищої освіти

Таким чином, стратегія – це складний комплексний інструмент регулювання. Виділяються такі види стратегії:

- стратегії ринкової поведінки (активного розвитку, адаптаційної стабілізації);
- стратегії, що враховують відмінності в тенденціях організаційного розвитку і ресурсного забезпечення (інтеграційні стратегії, стратегії, орієнтовані на диференціацію);
- функціональні стратегії як складові елементи спільної стратегії (маркетингова, фінансова, продуктова стратегія, стратегія змін (розвитку), кадрова стратегія) [1, с. 134].

Реалізація будь-якої стратегії передбачає організаційні заходи з реалізації вибраної стратегії, розробку проекту і плану, реструктуризацію, контроль (моніторинг) аналітичного процесу, реалізацію рішень. При цьому слід зазначити необхідність адаптації стратегії розвитку системи вищої освіти як до макроекономічних, так і до регіональних умов функціонування вузів. Так, у тезі 46 Програмного документа ЮНЕСКО “Реформа і розвиток освіти” підкреслюється, що “пряме запозичення іноземних концепцій і цінностей і ігнорування регіональних і національних культур і філософій при реформуванні різних сфер життя мають за собою негативні наслідки для суспільства в цілому”. Це слід брати до уваги тим державам, які проводять реформи освітньої галузі. Практичний досвід упровадження в практику внутрішньовузівського менеджменту системи управління вищими навчальними закладами безпосередньо пов’язаний з активізацією всього потенціалу вищої школи і використання ресурсів, що становлять його основу. Визначення і вибір ефективної стратегії функціонування вузу визначається цілим комплексом чинників, які справляють позитивний вплив тільки в разі конкретизації певної стратегії (табл.) [4, с. 35].

Таблиця

Типологія основних стратегій розвитку ВНЗ

Підстава	Види стратегій
За спрямованістю	Прогностична стратегія Інноваційна стратегія Інтегральна стратегія програмно-цільова стратегія Економічна стратегія Соціальна стратегія
За джерелом походження	Стратегія класичного планування Стратегія інтуїтивного бачення Стратегія запозичення й адаптації Стратегія корпоративного мислення Стратегії маркетингові
За метою	Стратегія виживання Стратегія зростання Стратегія оптимізації Стратегія конкурентних переваг (диференціація, лідерство за ціною) Стратегія локальних змін
За варіативністю	Стратегії домінантні Стратегії сценарні
За позиціонуванням	Стратегії внутрішньоорганізаційні Стратегії міжорганізаційні

Як видно з таблиці, особливе місце в типології стратегії розвитку ВНЗ займає маркетингова складова, яку можна віднести як до групи “джерело”, так і до групи “мета”. Метою маркетингової стратегії є створення необхідних умов для просування освітнього товару на ринку освітніх послуг за допомогою специфічних коштів: реклами, PR-заходів, системи консультивання тощо.

Відповідно до типологічної класифікації стратегій розвитку ВНЗ у групі стратегій “за джерелом походження” на першій позиції знаходиться стратегія класичного планування, початковим базисом якої є методологія розробки стратегічного плану, що передбачає чітку послідовність кожного етапу планування і наявність зворотного зв’язку між ними, проведення значного обсягу дослідної роботи, обумовленої змістом цих етапів. При цьому ресурсне забезпечення системи освітніх послуг зумовлює рівень її розвитку й ефективність функціонування. Поєднання державного фінансування і ринкових форм господарського механізму сфери вищої освіти обумовлює необхідність розробки відповідних методів управління фінансовими потоками, найбільш прийнятним з яких є, відповідно до концепції цього дослідження, фінансова стратегія як елемент стратегії планування розвитку вищих навчальних закладів. Через дефіцит бюджету на всіх рівнях управління диспропорції, між державними і ринковими формами господарського механізму у сфері освіти, коли витратна частка бюджету є основним джерелом фінансування освітніх установ, формування нормативу бюджетного фінансування – найважливіше соціально-економічне завдання, яке вирішується протягом останніх десяти років. Проте науково обґрунтованого нормативу бюджетного фінансування поки не існує. Необхідність адаптації українських ВНЗ до складних умов реформування економіки зумовила активізацію інтересу менеджменту до вироблення стратегій управління системою вищих навчальних закладів, оскільки без виявлення перспектив і передбачення майбутніх тенденцій розвитку практично неможливе й вироблення тактичних заходів у складних ринкових умовах.

Таким чином, конкретизуючи вищенаведені положення, необхідно враховувати подвійний характер освіти як процесу і результату. Ураховуючи можливість розробки різних стратегічних аспектів розвитку вищих навчальних закладів, пропонуємо вдосконалити систему управління вищими навчальними закладами шляхом виділення фінансової стратегії діяльності вищих навчальних закладів як однієї з основних у системі стратегічного управління галуззю.

Необхідність ідентифікації фінансової стратегії в межах спільної стратегії функціонування вищих навчальних закладів зумовлена низкою причин: децентралізацією управління; диверсифікацією діяльності ВНЗ у плані охоплення ними різних ринків, у тому числі фінансових; потребою в дослідженні джерел фінансування стратегічних проєктів; наявністю єдиної

для всіх ВНЗ кінцевої мети при виборі стратегічних орієнтирів; розвитком міжнародних і національних фінансових ринків як “поля” для запозичення фінансових ресурсів.

У системі стратегічного управління одним з істотних завдань є його функціональна декомпозиція, що особливо актуалізується у великих вузівських структурах – регіональних університетських комплексах, середовище діяльності яких має яскраво виражений трансформаційний характер. Це зумовлено сутністю управлінського процесу у ВНЗ, варіативністю підходів до визначення складових процесу управління, збільшенням ієрархічних рівнів системи стратегічного управління у зв’язку з обмеженим масштабом управління й діапазоном контролю, великою кількістю об’єктів управлінських дій на цих рівнях, а також багатокритеріальною класифікацією функцій управління. Фінансова стратегія розвитку вищих навчальних закладів має включати такі складові: виявлення пріоритетних фінансових ринків і цільових ринкових сегментів для роботи на перспективу; наявність у ВНЗ сильного цільового блоку розвитку; аналіз й обґрунтування стійких джерел фінансування; вибір фінансових інститутів як прийнятних партнерів і посередників, які можуть ефективно співпрацювати з ВНЗ у довгостроковому аспекті; розробку довгострокової інвестиційної програми, погодженої з пріоритетними напрямками розвитку економіки регіону, обумовленими загальною стратегією розвитку системи вищої освіти; формування й удосконалення внутрішньовузівських фінансових потоків; розробку з позиції стратегії програми ефективного централізованого управління фінансами ВНЗ у поєднанні з обґрунтованою децентралізацією інших управлінських функцій; прогностні розрахунки фінансових індикаторів економічної безпеки і стійкості функціонування ВНЗ при стратегічному плануванні його діяльності.

Література:

1. *Огаренко В. М.* Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : монографія / В. М. Огаренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.
2. *Остапчук В. В.* Державне управління якістю освітніх послуг / В. В. Остапчук // Теорія та практика державного управління. – Вип. 9: Державне управління та місцеве самоврядування : тези IV Між нар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 255–258.
3. *Скуратівський В.* Соціальний розвиток і соціальна політика: сучасні реалії, суперечності і тенденції розвитку / В. Скуратівський // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 137–158.
4. *Яцейко М.* Демократизація освіти як тенденція її розвитку у XXI столітті / М. Яцейко // Вища освіта України. – 2006. – № 4. – С. 34–40.

Надійшла до редколегії 22.10.2014 р.

УДК 352.07

Н. В. ФОМІЦЬКА

ПОНЯТТЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Проаналізовано підходи до розуміння поняття “сталий розвиток”, досліджено основи можливості інституціонального забезпечення сталого розвитку України.

Ключові слова: соціальна система, розвиток, концепція сталого розвитку, інституціональне забезпечення, владні інституції

The paper analyses approaches to understanding the concept of ‘sustainable development’, and researches the basic opportunities for institutional provision of the sustainable development of Ukraine.

Key words: social system, development, sustainable development concept, institutional provision, government institutions

Ідея сталого розвитку на сьогодні визнана розвиненими державами як єдино правильна для забезпечення функціонування соціальних систем різного рівня і людства взагалі в ХХІ ст. Проте залишається недостатньо обґрунтованим питання, чи може ця теоретична концепція бути впровадженою в Україні, чи спроможні інститути влади забезпечити її провадження, виходячи з нині існуючих повноважень державних інституцій.

Дослідженню концепції сталого розвитку в Україні присвячені наукові праці таких учених, як Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Міщенко, В. Коваль, О. Новоторов, М. Паламарчук, Б. Патон, В. Трофимова, В. Шевчук. Ідеї, принципи, стратегії та механізми реалізації концепції сталого розвитку дедалі глибше досліджуються українськими науковцями. Проте майже відсутні наукові роботи щодо оцінки можливості владних інституцій держави забезпечити впровадження такої концепції в Україні. Тому метою статті стало дослідження інституціонального забезпечення можливості України в разі наявності необхідних коштів використати їх належним чином з метою досягнення сталого розвитку.

Ідея сталого розвитку виходить із системного бачення соціальних процесів. Досліджуючи функціонування соціальних систем, слід зазначити їх основну відмінність від систем інших видів. Так, один з основних законів стверджує, що якщо соціальна система не розвивається, то вона деградує [12]. Таким чином для соціальних систем ці два процеси є протилежними. Виходячи з основи визначень названих процесів, головним у їх розумінні є поняття зміни, причому первинними є якісні зміни – “новий якісний стан об’єкта” [9, с. 1093]. Тобто, розвиток визначається як необоротна, спрямована,

закономірна зміна матеріальних і ідеальних об'єктів [9, с. 1093]. Тільки одночасна наявність всіх трьох зазначених складових (чи умов) цього процесу забезпечує розвиток об'єкта. Зміна як знакова величина позначається Δ – дельта. Для визначення того показника, який змінюється, вводяться позначення. У системі в результаті розвитку змінюється велика кількість величин, які необхідно інтегрувати для того, щоб можна було стверджувати, що система набула нового якісного стану. Розвиток має дві основні форми – еволюційну і революційну. Так, визначення рівня розвитку системи встановлюється за результатами дослідження темпів змін складу і структури об'єктів. На підставі цих досліджень виникли нові концепції розвитку, особливо стосовно соціальних систем і соціальної системи в цілому, однією з яких є концепція сталого розвитку.

Сталий розвиток (англ. Sustainable development) – загальна концепція, яка констатує необхідність установа балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь [1]. За визначенням Комісії ООН зі сталого розвитку, його мета – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Теорія сталого розвитку є альтернативою парадигмі економічного зростання, яка ігнорує екологічну небезпеку від розвитку за екстенсивною моделлю [3]. Реалізуючи умови розвитку, а саме спрямованість, визначається, що сталий розвиток повинен бути керованим. “Основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, які дозволяють дуже швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний” [14].

Однак слід зазначити, що, виходячи з теорії системного підходу, необхідно опиратися на ті основні підсистеми соціальної системи, які були визначені Т. Парсонсом. На соціальному рівні (суперрівні, суспільства в цілому), до якої і застосовується концепція сталого розвитку, соціальна система може бути представлена у вигляді злиття чотирьох підсистем: економічної (функція – адаптації), політичної (функція – досягнення цілей), фідучіарної (функція – латентність) і соціальної спільності (функція – інтеграції) [12, с. 69]. Сама ж концепція сталого розвитку виділяє інші складові соціальної системи: соціум, довкілля, економіка. Цей поділ зумовлений іншою парадигмою, а саме орієнтацією на сучасні і майбутні потреби людства. Тому застосування системного підходу у класичному розумінні вступає в суперечність з концепцією сталого розвитку.

Різні підходи до визначення підсистем і парадигм приводять до викривлення усталеного розуміння концепції сталого розвитку. Саме з цим пов'язано те, що в Україні термін “сталий розвиток” часто вживають для означення лише неухильного зростання економічних показників країни, її регіонів, міст, сіл та окремих галузей економіки. Інколи до цього додають здійснення безсистемних заходів щодо збереження довкілля та поліпшення санітарних умов проживання й праці людей [1].

На усунення неоднозначних підходів до розуміння поняття сталого розвитку та напрямів його здійснення в Україні Національною академією наук був розроблений проект Концепції переходу України до сталого розвитку, який був оприлюднений 15 травня 2012 р. на своєму офіційному веб-сайті Міністерством освіти і науки, молоді та спорту. Цей документ направлений на виконання міжнародних зобов'язань України щодо довгострокової перспективи свого розвитку, зазначених у підсумкових документах Конференцій ООН у Ріо-де-Жанейро в 1992 р. та Йоганнесбурзі в 2002 р. [7].

Як відомо, ідеї сталого розвитку були офіційно проголошені на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт Землі) United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit), Rio de Janeiro в 1992 р. Ця конференція розглядала довкілля і соціально-економічний розвиток як взаємопов'язані і взаємозалежні області. У головному документі, прийнятому на цій конференції, “Порядку денному на ХХІ століття”, що розглядався в якості програми всесвітнього співробітництва, сталий розвиток пов'язується з гармонічним досягненням таких цілей:

- високої якості навколишнього середовища і здорової економіки для всіх народів світу,
- задоволенні потреб людей і збереженні сталого розвитку протягом тривалого періоду [8].

На жаль, після конференції, незважаючи на всі декларації, досягти стану рівноваги між економічним зростанням, соціальною спільнотою та навколишнім природним середовищем не вдалося. Це є одним із проявів неспроможностей ринку і держави, коли ще не вироблено механізмів і не створено інститутів щодо забезпечення досягнення цілей процесу чи ідеї сталого розвитку. Таких механізмів забезпечення названого процесу не має і на сьогодні. Хоча спроби подолати кризові явища в соціальній, економічній та екологічній сферах на різних рівнях (глобальному, національному, регіональному та локальному) робились неодноразово. Це також підтверджують міжнародні конференції, присвячені досягненню сталого розвитку, що проводились впродовж останніх двох десятиліть. Так, ще у 1996 р. Комісією зі сталого розвитку були опубліковані індикатори сталого розвитку. Вони, з одного боку, відображають соціальні, економічні і екологічні параметри у єдиному комплексі; з іншого – їх розвиток розглядається через зміну станів, кожен з яких характеризується визначеною сталістю і здатністю до змін. Комісія пропонує 134 індикатори соціального розвитку, які розділені на основні групи: соціальні, економічні, екологічні, інституціональні [10]. За визначенням ООН, ключові індикатори були згруповані у 14 розділів [11]. Ураховуючи, що індикаторами є кількісні та якісні показники, слід зважати на необхідність урахування, насамперед, сутнісних показників сталого розвитку, які є визначальними для кожної держави.

У нашій державі на сьогодні так і не було прийнято жодного документа, який би нормативно закріпив наміри України щодо впровадження концепції сталого розвитку. За роки незалежності в Україні було здійснено кілька спроб створити та затвердити на законодавчому рівні Концепцію сталого розвитку країни, проте жоден з проєктів не набрав сили нормативного акту. Жодної законотворчої ініціативи щодо впровадження проєкту стратегії сталого розвитку України не було зареєстровано. Було розроблено декілька проєктів Концепції відображені у таких офіційних документах: проєкт Закону про Концепцію сталого розвитку України [4] (№ 3234 від 25.04.2001 р.), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р.; проєкт Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку [5] (№ 3234–1 від 19.12.2001 р.), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р.; проєкт Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку [6] (№ 5749 від 02.07.2004 р.), питання розглянуто 06.10.2005 р. на засіданні Верховної Ради України, і, як зазначалось, жоден проєкт не було підтримано українськими парламентаріями. “Через брак політичної волі сталий розвиток не став пріоритетом державної політики України. Формуванню та реалізації політики сталого розвитку заважають також політична нестабільність і недостатність нормативно-правової бази та планування розвитку. В Україні триває практика прийняття економічних, соціальних, технологічних і екологічних рішень без необхідного поєднання їх в єдину комплексну систему на основі стратегії сталого розвитку” [7].

Проєкт Концепції переходу України до сталого розвитку також залишився лише науковою працею, в якому концептуально визначено наміри держави щодо перетворень та інтеграції України у світові процеси розвитку. Основним надбанням Проєкту стало визначення основних цілей та завдань [7], що впливають із концепції сталого розвитку (табл.). Дані цілі стосуються різних сфер діяльності.

Зазначені у проєкті документу цілі вказують на необхідність проведення широкого кола реформ в державі, побудови її органів таким чином, щоб забезпечити досягнення намічених цілей. Проєкт визначає також правові засади, принципи, цілі та першочергові завдання щодо переходу країни до сталого розвитку. Він повинен був би стати базовим для подальшого розроблення стратегії сталого розвитку, державних, регіональних та інших програм, проєктів сталого розвитку на найближчу і віддалену перспективу. Однак даний документ, навіть якщо він був затверджений, не забезпечує впровадження концепції сталого розвитку в такому сенсі, як її сприймає світова спільнота. Відсутність інституціонального забезпечення цього процесу та методичного супроводу інституціональних перетворень робить впровадження концепції сталого розвитку в Україні дуже складною проблемою. Навіть передбачені проєктом концепції завдання у сфері формування інституційної бази сталого розвитку лише фрагментарно а не системно визначають напрями вирішення проблеми. Ці завдання у першу

чергу стосуються створення інститутів, що здійснюють координацію діяльності державних інституцій щодо забезпечення сталого розвитку в Україні:

– створення Національної агенції зі сталого розвитку з повноваженнями щодо стратегічного планування переходу до сталого розвитку та інтеграції економічної, соціальної та екологічної політики;

– зміцнення системи державного управління сталим розвитком, введення посади віце-прем'єра зі сталого розвитку;

– створення при Президентові України Громадської ради зі сталого розвитку з метою вироблення рекомендацій до стратегічних документів щодо сталого розвитку України;

– посилення інтеграції екологічної політики в галузеві політики, створення в усіх міністерствах і облдержадміністраціях управлінь зі сталого розвитку;

– впровадження системи заохочення муніципальних програм сталого розвитку;

– створення інформаційно–аналітичних і науково–освітніх центрів зі сталого розвитку [7].

Таблиця

Цілі, передбачені проектом концепції переходу України до сталого розвитку

№ з/п	Зміст цілі	Сфера завдань щодо реалізації цілі
Ціль 1	Припинення деградації довкілля та перехід до збалансованого природокористування	– сфера збереження природних екосистем, підтримання екосистемних функцій, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття; – сфера зниження рівня забруднення довкілля відходами, викидами і скидами; – сфера земле- і водокористування; – сфера використання мінерально-ресурсної бази; – сфера лісокористування
Ціль 2	Формування нової моделі економіки на засадах невиснажливого відновлювального природокористування	– сфера структурної перебудови економіки України; – енергетична сфера та сфера енергозбереження; – сфера промислового виробництва та транспорту; – аграрна сфера; – сфера житлово-комунального господарства; – сфера нових технологій
Ціль 3	Поліпшення якості життя населення України	
Ціль 4	Формування суспільної свідомості, світогляду населення України на засадах сталого розвитку	– сфера освіти та науки; – сфера культури; – сфера інформаційного забезпечення та доступу до інформації
Ціль 5	Формування нормативно-правової та інституційної бази забезпечення сталого розвитку	– сфера нормативно-правового забезпечення; – сфера формування інституційної бази сталого розвитку
Ціль 6	Збереження національних цінностей і традицій природокористування	
Ціль 7	Захист національних інтересів України в процесі глобалізації	– сфера захисту національних інтересів; – сфера міжнародного співробітництва
Ціль 8	Забезпечення участі всіх заінтересованих сторін у формуванні та реалізації політики сталого розвитку	
Ціль 9	Формування та впровадження регіональної політики сталого розвитку	

Проте, вирішуючи кожне із завдань, які передбачені проектом, органи влади повинні змінити методи роботи і підходи до розуміння компетенції владного органу з чітким визначенням меж повноважень і окресленням відповідальності. Зараз органи влади в силу визначених механізмів функціонування не здатні забезпечувати виконання таких завдань. Для підтвердження доцільно привести такий приклад, який стосується унікального запасу чорнозему в Україні. За тенденціями сталого розвитку щодо землекористування “основними орієнтирами сталого землекористування мають бути: дотримання балансу між охороною, збереженням і розвитком землекористування” [2, с. 49] Однак сьогодні цей орієнтир є лише декларацією. Так, вирощування технічних культур, зокрема соняшника, на сільськогосподарських угіддях України призводить до виснаження земель, оскільки не витримуються норми сівозміни. Цей процес фактично не контролюється органами держави. Підрозділи місцевих державних адміністрацій, а саме департаменти, управління сільського господарства виконують переважно функції збору статистичної інформації без реального права здійснювати координацію, а тим більше коригування процесів вирощування сільськогосподарської продукції. Тому інституційновладні органи не в змозі забезпечити вирішення завдань сталого розвитку в Україні. Відсутність інституційного забезпечення вирішення інших завдань у різних сферах має аналогічний характер. Проте держава дійсно може створити інституції, які б надали розвитку сталого і довготривалого характеру, для того щоб він відповідав потребам людей, які живуть зараз, не втрачаючи при цьому можливості майбутнім поколінням задовольняти свої потреби.

Оскільки державна інституція є результатом впорядкування державно-управлінської взаємодії, упорядкованим процесом, з певною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки, який називається інституціоналізацією [13, с. 103], то створення в Україні інституцій, які б забезпечували сталий розвиток, потрібно здійснювати паралельно з адміністративною реформою. Таким чином, виходячи з поняття сталого розвитку, який включає вимоги до захисту довкілля, соціальної справедливості та функціонування збалансованої економіки, доцільно враховувати існування ієрархічної структури соціальної системи, яка крім інших має менеджеріальну та інституціональну складову [12, с. 68]. Урахування цих складових проявляється у функціонуванні органів влади. Тобто, управління (менеджмент) в державі здійснюється через владні інституції, які здатні забезпечити сталий розвиток соціальних систем. Таким чином одним з основних завдань є створення таких владних інститутів та інституцій, які б відповідали вимогам сучасного соціуму в реалізації концепції сталого розвитку як об’єднання трьох основних складових: економічної, соціальної та екологічної.

Зокрема, соціальна складова сталого розвитку розглядає людину як основного суб'єкта, який здійснює контроль за державними інституціями задля збереження ресурсів і надбань для прийдешніх поколінь: “У рамках концепції людського розвитку людина є не об'єктом, а суб'єктом розвитку” [8]. Концепція сталого розвитку передбачає, що людина повинна брати участь у процесах, які формують сферу її життєдіяльності, сприяти прийняттю і реалізації рішень, контролювати їх виконання. Для досягнення стійкості розвитку, сучасному суспільству доведеться створити ефективнішу систему ухвалення рішень, що враховує історичний досвід і заохочує плюралізм.

Наукові дослідження щодо сутності соціальної складової сталого розвитку колективом авторів під керівництвом Б. Патона визначають її як недопущення соціальних конфліктів: “У стратегічних тенденціях розвитку і спрямування соціальної складової сталого розвитку акцентується увага на важливості збереження стабільності існуючих суспільних систем, у тому числі недопущення руйнівних соціальних конфліктів, шляхом справедливого розподілу благ між людьми” [2]. Висловлена таким чином думка повинна була б стати засторогою для інститутів влади, так як вона є наслідком сформульованого вище закону щодо розвитку соціальних систем – якщо система не розвивається – вона деградує. Оскільки в Україні були порушені принципи розподілу соціальних благ – це призвело до виникнення соціальних конфліктів та окупації частини території держави.

Принципи сталого розвитку щодо соціальної складової реалізуються за посередництва громадянського суспільства, здатного ефективно контролювати владу. Чинниками, що забезпечують його формування, є наявність потужного середнього класу, незалежність судової влади та засобів масової інформації, а також високий рівень громадянської самоорганізації. Остання проявляється у здатності громадян формувати самоврядні асоціації для реалізації суспільно значущих цілей, у тому числі шляхом впливу на владу, тим самим збільшуючи соціальний капітал, підвищуючи рівень взаємодовіри в суспільстві та довіри до влади.

Таким чином для впровадження ідеї сталого розвитку в Україні необхідно переглянути реальну спроможність владних інституцій виконувати завдання щодо впровадження даної концепції. Це є можливим при реформуванні всієї системи влади, тобто при впровадженні адміністративної реформи, де поряд з пріоритетами побудови владних інституцій на основі надання управлінських послуг населенню будуть передбачені можливості забезпечення сталого розвитку держави.

Література:

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

2. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – К. : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 72 с.

3. Програма дій “Порядок денний на XXI століття” : ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт “Планета Земля”, 1992 р.) ; пер. з англ. – 2-ге вид. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

4. Проект Закону про Концепцію сталого розвитку України (№ 3234 від 25.04.2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

5. Проект Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку (№ 3234–1 від 19.12.2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

6. Проект Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку (№ 5749 від 02.07.2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

7. Проект Концепції переходу України до сталого розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.

8. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. [Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін.]. – К. : РВПС України. – 1999. – 716 с.

9. Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1985. – 1600 с.

10. Сталый розвиток як парадигма суспільного зростання XXI ст. – Режим доступу : <http://www.geograf.com.ua>.

11. Трофимова В. В. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку [Електронний ресурс] / В. В. Трофимова. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua>.

12. Фоміцька Н. В. Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. / Н. В. Фоміцька, В. В. Єганов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – 248 с.

13. Фоміцька Н. В. Підходи до розкриття змісту поняття “інституціональні засади” / Н. В. Фоміцька // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4 (35). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 99–104.

14. Шевчук В. Я. Макроекономічні проблеми сталого розвитку / В. Я. Шевчук. – К. : Гео-принт, 2006. – 200 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 353.711.14

В. С. ЦИПЛУХІНА

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто розвиток процесів земельного реформування в Україні, узагальнено основні досягнення та проблеми за період реформування, визначено основні напрями поглиблення земельної реформи.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, реформа.

The paper is devoted to development of the land reform processes in Ukraine, the main achievements and challenges during the reform are summarized, the main directions of deepening land reform are defined.

Key words: state administration, landed resources, reform.

У процесі реформування земельних відносин роль держави є визначальною. Держава ініціює реформу, визначає її стратегію, напрями реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази. Ефективне державне управління земельними ресурсами, у свою чергу, є ключовим компонентом реформи, її інституційним каркасом. Саме через успішне земельне адміністрування відбувається узгодження та розмежовування інтересів приватної власності та суспільства, відкривається доступ до земельних ресурсів, до земельного ринку для більшості малозабезпечених громадян.

Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджувались багатьма вченими. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриті в працях Ю. Білика, А. Даниленка, О. Дорош, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Корецького, П. Кулинич, П. Макаренко, О. Могильного, Л. Новаковського, О. Охрія, В. Пересоляка, Ю. Полтавського, К. Радченко, А. Третяка, М. Хвесика, О. Шапоренко. Еволюцію державного управління земельними ресурсами в Україні розглядають в своїх дослідженнях А. Даниленко, Ю. Білик, М. Калюжний, Л. Новаковський, А. Третяк.

Метою роботи є дослідження розвитку процесів земельного реформування та визначення основних напрямів поглиблення земельної реформи.

Започаткована 15 березня 1991 р. схваленням Земельного кодексу та прийняттям постанови “Про земельну реформу”, земельна реформа в Україні мала на меті обмеження державної монополії та перерозподіл земель із наданням їх у довічне володіння громадянам та колективним господарствам. Відповідно до Земельного кодексу 1990 р., головна роль у реформуванні земельних відносин та управлінні земельними ресурсами переходила до органів законодавчої та представницької влади.

У компетенції рад народних депутатів зосереджувалися функції реєстрації прав власності, справляння плати за землю, ведення кадастру, державний контроль за використанням та охороною земель, екологічний контроль, вирішення земельних спорів тощо. Функції органів виконавчої влади не знайшли належного визначення. Зосередження державного контролю в компетенції представницьких органів не суперечило світовій практиці, хоча послідовність та ефективність їх діяльності часто викликає сумніви. Такі негативні тенденції сприяли зміщенню акцентів у державному управлінні земельними ресурсами в бік органів виконавчої влади. Потреба в прискоренні реформи, формуванні її ефективної законодавчої та інституційної бази, диктувалась також зовнішніми чинниками.

Ініціативу в переорієнтації реформи взяла на себе Адміністрація Президента. З 10 листопада 1994 р., після видання Указу Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” була кардинально змінена стратегія від адміністративного перерозподілу до паювання земель колективної власності. Не було розроблено чіткого інституційного та правового механізму посилення ролі виконавчої влади, проте поступово зростала роль у земельних перетвореннях Кабінету Міністрів України та Державного комітету земельних відносин. Переорієнтація земельної реформи в бік підвищення ефективності інституту земельної власності закріплюється Конституцією України (ст. 14), яка гарантує право приватної власності на землю. Кабінет Міністрів та Держкомзем розробляють методики грошової оцінки земель, паювання земельного та майнового фондів, розробляють норми орендного законодавства. Нова стратегія знаходить підтримку у міжнародних донорських організаціях. Тим не менше, паювання проходить досить мляво та непослідовно.

Переломний етап у реалізації реформи знову був ініційований Президентом. З грудня 1999 р. був виданий Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору України”.

У цей період вже визріла потреба в розробці нового Земельного кодексу, який би відобразив відповідні конституційні норми та чітко визначив нові принципи державного управління земельними ресурсами.

На відміну від попереднього Земельного кодексу, у новій редакції більш чітко визначаються повноваження органів виконавчої влади в галузі земельних відносин, використання та охорони земель [1].

Кабінет Міністрів України розпоряджається державними землями, реалізує державну політику використання та охорони земель, координує проведення земельної реформи, організовує ведення державного кадастру земель, здійснення землеустрою, проведення моніторингу земель.

Міністерство екології та природних ресурсів організовує моніторинг земель, бере участь у розробці нормативних документів з охорони земель, здійснює державну екологічну експертизу землекористування.

Держкомзем стає провідною інституцією в земельній політиці із повноваженнями у сфері формування державної земельної політики, координації проведення земельної реформи, ведення земельного кадастру та державної реєстрації земельних ділянок, здійснення моніторингу, землеустрою, розроблення правових, економічних механізмів регулювання земельних відносин, розвитку земельного ринку, здійснення міжнародного співробітництва.

Отже, зосередження в одному відомстві таких ключових інструментів земельної політики, як ведення кадастру, реєстрації земельних ділянок, моніторингу та впливу на земельний ринок є, безперечно, прогресивним кроком, адже це дає можливість уникати міжвідомчих конфліктів, які в багатьох країнах гальмують земельну реформу.

За органами місцевого самоврядування закріплюються важливі контролюючі, адміністративні та дорадчі повноваження в межах територіальної громади: виділення, оренда, викуп земельних ділянок, контроль за використанням комунальних земель, вирішення земельних спорів.

Перспективи розвитку земельної реформи досить ґрунтовно визначені у програмному документі “Основні напрямки земельної реформи в Україні на 2001 – 2005 роки”, схваленому Президентом 30 травня 2001 р. У цьому документі проаналізовано досягнення та прорахунки попереднього періоду реформ, зокрема щодо системи державного управління земельними ресурсами; зазначено, що такі важливі інструменти земельного адміністрування як охорона земель, картографування земельних угідь, ґрунтові обстеження практично не існують. Технології ведення державного кадастру є застарілими, а моніторинг земель носить несистематичний характер.

Важливим є те, що в “Основних напрямках” чітко окреслені ідеологічні засади земельної реформи в дусі концепції “третього шляху”: непорушність права приватної власності, включення землі в ринковий обіг, соціальна справедливість у перерозподілі земель.

Знайшли чітке відображення основні функції органів державного управління земельними ресурсами: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організація землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру. Стосовно контролю за використанням та охороною земель передбачається удосконалення порядку здійснення контролю, механізмів моніторингу земель з метою своєчасного виявлення змін стану земель, створення координаційних органів щодо здійснення міжвідомчого контролю за використанням земель.

У галузі ведення земельного кадастру було передбачено запровадження єдиного порядку його ведення, єдиної системи ідентифікації земельних ділянок, створення підсистеми державної реєстрації земельних ділянок і документів, що засвідчують право власності на землю та право користування землею, а також розробка та апробація систем передачі кадастрових даних на основі єдиних стандартів.

За час проведення земельної реформи визначено території і межі сільських, селищних та міських рад, що разом із запровадженням плати за землю дало змогу суттєво поповнити місцеві бюджети. Встановлено межі населених пунктів, відтак органи місцевого самоврядування одержали право розпоряджатися землями.

А. Третяк у своїх дослідженнях звертає увагу на специфіку негативних факторів, які набувають розвитку і можуть звести нанівець зусилля, спрямовані на забезпечення ефективного реформування земельних відносин [2].

Перший фактор – криза правової свідомості в певній частині суспільства, спричинена низьким рівнем професіоналізму і компетентності.

Другий фактор – спонтанність. У правовій сфері це означає неупереджену самодіяльність щодо формування законодавчих і нормативних актів.

Сучасний етап земельної реформи, названий третім, протягом якого передбачено створити на базі приватної власності на землю господарства ринкового типу, означає перехід до нової в Україні форми господарювання на землю. Але цей етап має здійснюватися у правовому полі аграрної реформи, натомість у ході проведення земельної реформи відбувається протиправний процес споріднення заходів земельної реформи із заходами аграрної реформи.

Третій фактор – нестабільність законодавства. Вітчизняна правотворча діяльність здійснюється поспішно, правові акти часто змінюються за змістом, законодавчі положення розробляються нечітко. Втім, відомо, що додержання принципу стабільності законодавства є ознакою непорушності державної влади, виваженості її політики, економічної узгодженості законів, суспільного прийняття існуючої форми управління.

Четвертий фактор – правовий нігілізм. В умовах економічної, аграрної і земельної реформ великих змін зазнав один із основоположних принципів земельних відносин – рівноправність усіх форм власності на землю. Разом з тим право вільного розпорядження землею сьогодні може безперешкодно існувати тільки за умови, що воно не завдаватиме збитків довікілью і не порушуватиме прав та законних інтересів інших осіб.

На відміну від законодавства, що діяло раніше і припускало лише одну форму користування землею як похідну і залежну від державної власності на землю, сьогодні земельне законодавство визнає різні форми використання землі. За чинним законодавством допускаються такі форми використання, як користування землею на основі права приватної, спільно-часткової, спільно-сумісної власності, оренди земельної ділянки. Таким чином, означений принцип стосується центральної проблеми земельної політики – змісту прав власності, володіння і користування землею, форм господарювання на ній.

В Україні склалася надзвичайна ситуація з охороною земель. Прогресують деградація ґрунтів, їх ерозія та техногенне забруднення. Водна і вітрова ерозії

руйнують понад 13,9 млн га сільськогосподарських угідь, або третину їх загальної площі. Еродовані площі щорічно збільшуються на 80–90 тис. га, що призводить до втрати коштів, вкладених у підготовку ґрунтів, внесення добрив, насіння, посів і обробіток сільськогосподарських культур.

Отже, аналіз процесів земельного реформування висвітлив низку проблем.

Досі не опрацьовано Верховною Радою України загальна концепція земельного законодавства, що спричиняє до спонтанності і суперечливості законодавчого процесу, недосконалої чинної правової бази реформування. Тривалий час не ухвалюються зміни і доповнення до чинних правових актів, необхідність яких продиктована практикою реформування та положеннями Конституції України. Зволікається справа з опрацюванням і прийняттям нових актів земельного законодавства на системній основі.

Не створено інфраструктури цивілізованого обороту земель. Гальмуються процеси інвестування економіки (передусім її аграрного сектора). Не розроблені механізми іпотечного кредитування та сучасні методи ведення Державного земельного кадастру.

Через відсутність коштів уповільнюються процеси приватизації земельних ділянок громадянами і юридичними особами у населених пунктах, особливо у великих містах.

Не визначено фонди земель державної та комунальної власності. Не розмежовано функції управління землями державної та комунальної власності. Не окреслені повноваження та порядок управління землями, що мають загальнодержавне значення.

Трансформування форм власності і форм землекористування у країні не підкріплюється одночасними заходами екологічної стабілізації ландшафтів, охорони довкілля. Практично припинилися роботи з охорони земель, картування земельних угідь, ґрунтові обстеження, визначення територій техногенного забруднення.

Земельна реформа у край недостатньо фінансується державою. Йдеться, зокрема, про проведення її заходів та супутніх програм (з природоохоронної діяльності, розвитку земельного кадастру, моніторингу земель).

На наше переконання, сьогодні основними напрямками поглиблення земельної реформи є:

- активізація орендних відносин, удосконалення механізмів її організації;
- створення сучасної системи реєстрації земельних ділянок і прав на них;
- відновлення ґрунтових і геоботанічних обстежень, інших спеціальних пошукових заходів розширення земельного фонду, створення належної земельної інформаційної системи;
- організація землеволодіння і землекористування новостворених господарських структур та їх територій у процесі реструктуризації колективних сільськогосподарських підприємств.

Головним завданням земельного законодавства слід уважати регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання і охорони земель, відтворення і підвищення їх родючості, збереження і підтримання сприятливого для життя і здоров'я людей довкілля, захисту прав громадян та їх об'єднань на землю, вдосконалення державного регулювання і контролю за використанням і охороною земель.

Література:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / за ред. проф. А. М. Третяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006 – 360 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

УДК 351.862.4:659.1

В. О. ШВЕДУН

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз і надано оцінку тенденції розвитку складових підсистеми суб'єктів державного управління рекламною діяльністю. Виділено недоліки у функціонуванні системи державного управління стосовно сфери рекламування в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: державне управління, рекламна діяльність, система, підсистема, суб'єкти, об'єкти, органи державної влади, саморегультивні організації.

The analysis and estimation of development tendencies of public administration subjects' subsystem components concerning advertising activity have been carried out. Lacks of public administration system functioning concerning advertising sphere in Ukraine at the present time have been allocated.

Key words: public administration, advertising activity, system, subsystem, subjects, objects, government institutions, self-adjusting organizations.

Активне перетворення економіки України від адміністративно-командного до ринкового типу сприяло появі суттєвих змін на рівні всіх галузей суспільного життя. Зокрема, слід зазначити, що відхід від планово-адміністративного типу державного управління розвитком народного господарства і відповідне посилення ролі конкуренції значно підвищили значимість рекламної діяльності в сучасних умовах.

Відповідно, відмова від адміністративно-командної системи державного управління економічними процесами і перетворення цієї системи на соціально орієнтовану, а також стимулювання розвитку приватного сектора потребують значної активізації рекламування товарів і послуг в умовах ринкової конкуренції. Виходячи з цього, державне управління у сфері рекламної діяльності є невід'ємною складовою рекламного бізнесу.

Питанням державного управління рекламною діяльністю присвячено низку наукових праць таких учених, як Є. Ромат [5], А. Гринько-Гузевська [3], Л. Микитенко [4], А. Стрельников [6] та ін.

Проте питання державного управління рекламною діяльністю продовжують залишатися недостатньо висвітленими.

Виходячи з викладеного вище, метою статті є аналіз розвитку системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: формулювання поняття “система державного управління рекламною діяльністю”; визначення складових підсистем суб'єктів і об'єктів системи державного управління рекламною діяльністю; аналіз і оцінка ретроспективного розвитку та сучасного стану складових підсистем суб'єктів системи державного управління рекламною діяльністю; визначення недоліків у функціонуванні системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні на нинішньому етапі.

Відповідно до ч. 7 “Термінологічний словник” Концепції адміністративної реформи України, система державного управління визначається як “складне поняття, зміст якого розкривається крізь його елементи, до яких віднесено: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінську діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління”.

Ураховуючи те, що управлінський процес фактично являє собою основу для взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, саме їх слід уважати ключовими компонентами системи державного управління. У цьому контексті доцільно розглядати систему державного управління рекламною діяльністю через призму взаємозв'язків суб'єкта й об'єкта [2].

Зокрема, до складових підсистем об'єктів державного управління рекламною діяльністю слід відносити суб'єктів рекламної діяльності: виробник реклами, рекламодавець, розповсюджувач реклами, різні громадські об'єднання, споживач реклами та рекламне середовище (рекламний ринок).

Щодо стосується підсистем суб'єктів державного управління рекламною діяльністю, то вона традиційно як і будь-яка подібна підсистема в іншій сфері, включає такі складові: органи державної влади, а також громадські об'єднання й організації. У свою чергу, органи державної влади представлені чотирма рівнями: вищий, центральний, регіональний (обласний) і місцевий.

Зокрема, згідно з Конституцією України, органом державної влади вищого рівня в підсистемі суб'єктів державного управління рекламою є Президент України.

Підсистему органів державної влади центрального рівня складають: Верховна Рада України; виконавчі органи влади в особі Кабінету Міністрів України та міністерств; державні комітети й комітети, прирівняні до них за статусом; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, що підпорядковуються Кабінету Міністрів; судова влада в особі Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

Підсистему органів державної влади регіонального (обласного) рівня складають: обласні державні адміністрації та державну адміністрацію м. Києва; обласні ради та територіальні органи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної (галузевої чи функціональної) компетенції в регіонах.

Підсистему органів державної влади місцевого рівня складають: територіальні органи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної (галузевої чи функціональної) компетенції на районному та міському рівні; районних державних адміністрацій; районних та міських рад; районних рад в містах; селищних та сільських рад [5].

Якщо розглядати систему органів державної влади стосовно управління виключно рекламною діяльністю, то слід зазначити, що їх визначає провідний законодавчий акт держави в цій сфері, а саме Закон України “Про рекламу”, введений в дію постановою Верховної Ради (ВР) № 271/96-ВР від 03.07.1996 р.

Відповідно до п. 1 ст. 26 “Контроль за дотриманням законодавства про рекламу” першої редакції Закону України “Про рекламу” повноваження контролю за діяльністю в сфері реклами покладаються на визначені органи центральної виконавчої влади, а саме: Міністерство України у справах друку та інформації (контроль друкованих засобів інформації), Державний комітет у справах захисту прав споживачів (контроль рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами у сфері захисту споживачів від порушень законодавства про рекламу), Антимонопольний комітет України (контроль відповідно антимонопольного законодавства), Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення (контроль телеорганізацій усіх форм власності) [1].

Згодом частина з наведених вище органів центральної виконавчої влади була реорганізована. Зокрема, Міністерство України із справ друку та інформації трансформувалося у Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення. Проте внаслідок великого обсягу функцій відносно контролю друкованих засобів масової інформації, вказаним органом центральної виконавчої влади не було вжито потрібних заходів у сфері державного управління рекламною діяльністю. Виходячи з цього, Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення був виключений з переліку контролюючих органів в сфері рекламною діяльності в усіх подальших редакціях Закону України “Про рекламу”.

Що стосується Державного комітету України у справах захисту прав споживачів (Держспоживзахист), то його було включено до переліку органів центральної виконавчої влади стосовно контролю рекламної діяльності, виходячи з того, що одним з ключових напрямів дії Закону України “Про рекламу”, який було прийнято на фоні чинного Закону України “Про захист прав споживачів”, є захист споживачів від недобросовісної реклами. Згодом Держспоживзахист також було трансформовано в Державний комітет зі стандартизації, метрології та сертифікації України (Держстандарт України). До складу цього органу центральної виконавчої влади ввійшло Управління захисту прав споживачів, частиною організаційної структури якого, в свою чергу, став відділ контролю рекламної діяльності. Проте в 2003 р. Держстандарт України був подальше реорганізований у Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт України). При цьому слід наголосити на тому, що однією з компетенцій Держспоживстандарту України був контроль з дотримання законодавчих вимог відносно реклами тютюнових виробів та алкогольних напоїв. Крім того, Держспоживстандарт України брав активну участь у розробці законодавчих і підзаконних нормативних актів держави стосовно управління рекламною діяльністю. У подальшому Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики знову трансформувалася в Державну службу технічного регулювання України (Держслужбу технічного регулювання).

Повноваження Держслужби технічного регулювання України здійснюються безпосередньо, а також через власні територіальні органи, утворені в установленому порядку та діючі на підставі Положення про територіальні органи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, введеного в дію наказом Держспоживстандарту від 12 вересня 2007 р. № 217.

Проте згодом п. 1 ст. 26 “Контроль за дотриманням законодавства про рекламу” згідно зі змінами, внесеними згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реклами” від 18.03.2008 р. № 145-VI із змінами і доповненнями, внесеними Податковим кодексом України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI, а також згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів” від 16.10.2012 р. № 5463-VI із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII та від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII, контроль за додержанням законодавства щодо захисту прав споживачів реклами здійснює “центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням

законодавства про захист прав споживачів”. Фактично цим органом, згідно з Указом Президента України “Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України “Про внесення змін до деяких указів Президента України” № 134/2012 (134/2012) від 22.02.2012 р. стала Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція) [4].

Провідним завданням Антимонопольного комітету України, який здійснює свою діяльність відповідно до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” від 13 липня 2000 р. № 1907-III, стосовно контролю рекламної діяльності є захист від недобросовісної конкуренції в рекламній галузі, а також недопущення та припинення недобросовісної реклами, якій присвячено ст. 10 “Недобросовісна реклама” Закону України “Про рекламу” [1].

Відповідно до Закону України “Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР, цей центральний орган виконавчої влади має широкі повноваження щодо контролю за дотриманням рекламного законодавства, зокрема, може: визнати ліцензію на право трансляції такою, що втратила силу; отримувати від усіх телерадіоорганізацій документи, відомості та роз’яснення відносно їх діяльності; перевіряти в межах своєї компетенції діяльність телерадіоорганізацій, що стосується умов і порядку використання каналів мовлення. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення у сфері рекламної діяльності контролює рекламну діяльність, що орієнтована на розміщення рекламної інформації на телебаченні та радіо.

Крім зазначених вище центральних органів виконавчої влади слід згадати і державні органи, які опосередковано контролюють рекламну діяльність: Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємство України), Державна податкова адміністрація України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України (МВС України) та ін.

Також слід взяти до уваги особливості функціонування Ради з питань координації діяльності в галузі реклами при Кабінеті Міністрів України, необхідність створення якої була зазначена в п. 3 ст. 26 Закону України “Про рекламу”: “З метою координації діяльності в галузі реклами Кабінет Міністрів України створює міжвідомчу раду, у склад якої можуть входити також представники загальноукраїнських об’єднань громадян в галузі реклами”. Відповідно, раду було сформовано незабаром після введення в дію зазначеного законодавчого акту держави. Проте на той момент Рада з питань координації діяльності в галузі реклами при Кабінеті Міністрів України не сприяла розвитку державного управління у сфері рекламного бізнесу. Деяко пізніше, а саме 14 лютого 2001 р., з великою перервою, відбулося ще одне засідання зазначеної

Ради, до складу якої тоді увійшли представники Держстандарту України, Антимонопольного комітету України, Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України, Держкомпідприємництва України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, народні депутати України, керівники великих рекламних агенцій та найбільших громадських професійних організацій рекламистів і професійних засобів масової інформації.

У перспективі спостерігалася подальша трансформація центральних органів виконавчої влади, що здійснювали контрольні функції у сфері рекламного бізнесу. Зокрема, в подальшій редакції Закону України “Про рекламу” із подальшими змінами і доповненнями, остаточно з яких була здійснена 5 червня 2014 р. за № 1322-VII прямым вплив держави щодо рекламної діяльності здійснюється через спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади центрального рівня, а саме: 1) Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності; 2) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики – щодо захисту прав споживачів реклами; 3) Антимонопольний комітет України – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; 4) Міністерство фінансів України – щодо реклами державних цінних паперів; 5) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо реклами на фондовому ринку; 6) спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань містобудування та архітектури – щодо спорудження житлового будинку [1].

До підсистеми суб’єктів центрального рівня державного управління рекламною діяльністю України також відноситься і судова влада, яка містить три складові: судові органи, орієнтовані на вирішення правотворчих конфліктів (Конституційний Суд України), судові органи, спрямовані на регулювання в сфері підприємницької діяльності (система господарських (у минулому – арбітражних) судів України), судові органи, діяльність яких стосується регулювання правових відносин громадян між собою та з організаціями або управлінськими органами (система загальних судів, які підпорядковуються Верховному Суду України) [4; 5].

Що стосується участі органів державної влади регіонального та місцевого рівня в процесах управління рекламною діяльністю, то на початку становлення рекламного бізнесу вона була досить широко відображена в таких законодавчих та підзаконних актах держави: закони України “Про рекламу”, “Про місцеве самоврядування” (п. 24 ст. 26), “Про внесення змін і доповнень у закон України “Про систему оподаткування”, Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93 “Про місцеві податки та збори”. Проте порядок державного регулювання оподаткування рекламної діяльності підлягав кількарізовому перегляду. 2 лютого 2010 р. Верховною

Радою прийнято Податковий кодекс України, яким передбачено, що в системі державних, місцевих податків та зборів відсутній податок на рекламу.

У цілому ж чинне законодавство України відносить до компетенції регіональних і місцевих органів виконавчої влади стосовно управління рекламною діяльністю наступні питання: врегулювання відносин, що стосуються розміщення й експлуатації засобів зовнішньої реклами на території, що підпорядковується органам місцевого самоврядування; видача дозволів на використання в рекламних оголошеннях місцевої символіки.

Однак навіть розвинена система органів державної та судової влади не мають можливості в повній мірі забезпечувати повне дотримання рекламного законодавства. Виходячи з цього, держава має зацікавленість у делегуванні частини управлінських функцій у сфері рекламною діяльності саморегульним організаціям. Проте для наявності сприятливих умов щодо створення ефективної системи саморегулювання рекламною діяльності необхідна підтримка органів державної влади на центральному, регіональному і місцевому рівнях.

Якщо підвести підсумок аналізу підсистеми суб'єктів державного управління рекламною діяльністю, то слід зазначити, що вона не є остаточно сформованою, її складові систематично трансформуються та спостерігається відсутність сталого механізму їх взаємодії.

Таким чином, під час проведення поточного дослідження було отримано такі висновки.

На основі дослідження існуючих визначень поняття “державне управління” в науковій літературі та в державних документах сформульовано поняття “система державного управління рекламною діяльністю”, яку запропоновано розглядати як взаємозв'язок між суб'єктами та об'єктами. Ураховуючи конституційну систему органів державної влади, було виділено складові підсистеми суб'єктів системи державного управління рекламною діяльністю, що дало змогу провести подальше детальне дослідження їх діяльності. Поглиблене дослідження особливостей ретроспективного розвитку та сучасного функціонування підсистеми суб'єктів системи державного управління рекламною діяльністю дозволило дійти висновку, що на сучасному етапі існує суттєве розгалуження цих органів. На основі аналізу й оцінки історичного виникнення та сучасних тенденцій розвитку системи державного управління у сфері рекламною діяльності в Україні було зроблено висновок, що вона потребує подальшого вдосконалення.

В якості одного з альтернативних шляхів удосконалення функціонування системи державного управління рекламною діяльністю в Україні можна запропонувати активізацію діяльності Ради з питань координації діяльності в галузі реклами при Кабінеті Міністрів України, що, у свою чергу, сприятиме формуванню концепції державного управління рекламною діяльністю в Україні в перехідних умовах.

Література:

1. Про рекламу : Закон України [Електронний ресурс] від 03.07.1996 р. № 271/96-ВР.– Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
3. Гринько-Гузевська А. М. Правове регулювання рекламної діяльності: принципи та їх реалізація / А. М. Гринько-Гузевська // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2006. – № 2. – С. 106–110.
4. Микитенко Л. А. Державний контроль рекламної діяльності в Україні : монографія / Л. А. Микитенко. – К. : Київський національний торговельно-економічний університет, 2011. – 142 с.
5. Ромат Є. В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю в перехідних умовах : монографія / Є. В. Ромат. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.
6. Стрельников А. В. Державне регулювання рекламної діяльності / А. В. Стрельников // Актуальні проблеми держави і права. Вип. 19. – Одеса : Юридична література, 2003. – С. 301–304.

Надійшла до редколегії 10.10.2014 р.

УДК 35.08

В. М. ЩЕГОРЦОВА

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Зроблено аналіз наукових підходів до функціонування організаційної культури в органах публічного адміністрування в Україні. Наведено визначення поняття “організаційна культура” в наукових джерелах з публічного управління та економіки. Проаналізовано види організаційних культур.

Ключові слова: органи публічного адміністрування, організаційна культура, функції та види організаційних культур.

The analysis of scientific approaches to the functioning of the public administration organizational culture in Ukraine is made. Definitions of the concept of ‘organizational culture’ presented in the scientific sources of public administration and economics is given. The types of organizational cultures have been analyzed.

Key words: public administration bodies, organizational culture, functions and types of organizational cultures.

Організаційна культура постає управлінською технологією, яка дає можливість грамотно та ефективно управляти людськими ресурсами організації. На зміну таким традиційним поняттям функціонування органів публічного адміністрування, як дисципліна, ієрархія, примус, влада, приходять нові: участь всіх у прийнятті рішень, командний дух, розвиток особистості, повага особистості, інноваційність і творчий підхід. Публічні службовці як основний інтелектуальний ресурс органів публічного адміністрування потребують заходів з організації розкриття своїх можливостей. Останнє є головною метою організаційної культури, її технології забезпечать розвиток людського потенціалу органів публічного адміністрування.

У науковій літературі з управління людськими ресурсами сьогодні є багато зарубіжних і вітчизняних праць щодо теоретичних і практичних засад організаційної культури. Так, складові та шляхи побудови ефективної організаційної культури розглянуто М. Бурке, О. Віханським, А. Кенеді, Д. Коулом, М. Удальцовою, Е. Шейном та ін. Питання організаційної культури в органах державного управління досліджують О. Бобровська, С. Гайдученко, А. Ліпенцев, Н. Липовська, В. Ребкало, С. Серьогін, В. Тергичка, В. Усачова, Ю. Шаров та ін. Однак питання побудови ефективної організаційної культури в органах публічного адміністрування залишаються малодослідженими, що зумовило актуальність даної роботи.

Метою статті є розгляд теоретичних засад організаційної культури в органах публічного адміністрування

У науковій літературі зустрічаються такі визначення поняття “організаційна культура”:

– це сукупність переконань, відносин, норм поведінки і цінностей, спільних для всіх співробітників даної організації. Вони не завжди можуть бути чітко виражені, але за відсутності прямих інструкцій визначають спосіб дій і взаємодій людей і значною мірою впливають на хід виконання роботи [4, с. 194];

– це рівень розвитку системи управління персоналом, в якій професіоналізм, компетентність, моральні принципи державних службовців мають забезпечувати цей рівень, створювати умови для її найефективнішого впливу на реальне життя громадян [9, с. 63].

– це сукупність основних переконань, сформованих самостійно, засвоєних або розроблених певною групою в міру того, як вона вчиться вирішувати проблеми адаптації до зовнішнього середовища і внутрішньої інтеграції, які виявилися досить ефективними, щоб вважатися цінними, а тому передаватися новим членам як правильного способу сприйняття, мислення і ставлення до конкретних проблем [10, с. 129];

– це набір найбільш важливих припущень, прийнятих членами організації та одержують вираження в заявлених організацією цінностях, які задають людям орієнтири їх поведінки і дій. Ці ціннісні орієнтації передаються індивідам через засоби духовного і матеріального внутріорганізаційного оточення [6, с. 209].

У словнику термінів і понять державного управління за редакцією В. Малиновського організаційна (корпоративна) культура визначається як складна композиція базових припущень, властивих організації, які сприймаються персоналом і виявляються в проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для членів організації формальні та неформальні моделі поведінки, що мають особливості в різних системах [8, с. 132].

Н. Липовська визначає організаційну культуру державної служби як “філософію” (призначення), що дає сенс існуванню даної організації та специфіку порівняно з іншими організаціями, показує взаємозв’язки організації зі співробітниками та клієнтами, що визначає норми, принципи діяльності й поведінку державних службовців, а також вихідні, базові положення, цінності, що приймаються членами організації та якими вони керуються у своїй діяльності [7, с. 204].

Дослідники питань організаційної культури зазначають про її основні функції:

1. Внутрішньої інтеграції членів організації. Дана функція реалізується завдяки:

– визнанню загальної мови спілкування і єдиної, зрозумілої для всіх співробітників, термінології;

– формуванню груп однодумців за напрямком професійної діяльності, а також принципів включення і виключення з такої групи;

– створенню механізму закріплення визначеного статусу за окремими співробітниками, а також наділення їх владою або позбавлення прав і повноважень;

– установленню норм, що регулюють неформальні відносини між особами різної статі;

– формуванню оцінок, щодо бажаної та небажаної поведінки співробітників.

2. Зовнішньої адаптації організації. Ця функція реалізується завдяки виробленню місії організації, її цілей і засобів їх досягнення [9, с. 60].

Організаційні культури діляться на чотири типи: рольова культура; культура, орієнтована на владу і силу; культура, орієнтована на діяльність; культура індивідуальності [5, с. 52–56].

Рольова культура – найбільш поширена і традиційна організаційна культура в органах публічного адміністрування. Її основна особливість полягає в наявності точної ролі, рольової позиції для кожного члена організації, елементи якої можуть бути частиною посадової інструкції. Цей тип культури орієнтований на виконання процедур і правил. У даному випадку в поняття ролі включається рівень владних повноважень, визначення місця в організаційній ієрархії і типу поведінки, відповідного даної ролі, вимоги до неї, оцінка її виконання, соціальні наслідки. У рамках рольової культури працівник цінується в організації за здатність кваліфіковано слідувати

описаної ролі, професіоналізм. Основне завдання керівника – організувати якомога більш точне слідування процедурам і правилам, створити і підтримувати систему контролю за тим, як інструкції виконуються. Перевагою ролі є високий ступінь керованості. Недоліками – низька швидкість реакції на зміни, утруднення у виробленні власних інновацій [5, с. 52–56].

Культура, орієнтована на владу і силу. Центральною фігурою в організації з такою культурою є керівник, а саму організацію описують як команду односторонців. Керівник володіє формальною владою, яку реалізує в повній мірі, а також має великий неформальний авторитет. Організація орієнтована на цінності керівника, його уявлення і очікування. Кар'єра, просування працівника визначаються здатністю слідувати основній лінії керівника. Організація такого типу сильно орієнтована на зростання і розвиток. У них створюється відчуття наявності влади, ієрархії і керованості. Основна відмінність від організації з ролівою культурою полягає в тому, що хоча посадові інструкції написані, але вони не виконуються. Щоденна діяльність формується керівником, його ідеями і намірами. Він весь час порушує розподіл обов'язків і відповідальності, однак це не викликає серйозних протестів, так як рівень формального і неформального авторитету надзвичайно високий. В організаціях, орієнтованих на владу і силу, відповідальність і напруга керівника дуже високі, більшість рішень приймається саме їм, а ресурс його особистих можливостей завжди обмежений. Отже, організація з такою культурою керована, реактивна, орієнтована на успіх і здатна швидко його досягти. За рахунок високої концентрації влади рішення приймаються надзвичайно просто і так само реалізуються. Недоліками цієї культури є: надзвичайне навантаження на керівника, так як організація спирається на його особисті ресурси; ймовірність серйозних помилок, оскільки навколо однієї людини; загроза втоми персоналу; нестійкість щодо заміни першої особи [5, с. 52–56].

Культура, орієнтована на діяльність, або “командна” культура. Основою діяльності є командний метод роботи, коли група зацікавлених людей об'єднується для вирішення якої-небудь проблеми, у ній немає чітко вираженої ієрархії. Носієм влади є, як правило, особа, яка взяла на себе відповідальність за вирішення завдання. У співробітниках найбільше цінується здатність працювати в команді і брати на себе відповідальність за рішення і результати. У керівника такої організації може виникати дискомфортне відчуття, що його роль ослаблена і не відповідає загальноприйнятій думці про особистість і ролі керівника в установі. Це перша культура, в якій об'єктом управління є не окрема людина, а група. Для зовнішнього спостерігача ця культура може здаватися аморфною і повільною: занадто багато обговорень, неясна відповідальність, не виражена ієрархія, не цілком зрозуміло, хто за що відповідає, ці особи часто змінюються залежно від розв'язуваної задачі. До недоліків такої культури

належать: низький рівень керованості організації; високі вимоги до кваліфікації керівника по створенню, керівництву і мотивації груп; труднощі інформаційного обміну між групами; багато часу витрачається на обговорення, тоді як діяти потрібно швидко; високі вимоги до комунікативної компетентності персоналу [5, с. 52–56].

Культура індивідуальності, або “зоряна” культура. В її основі лежать особисті досягнення людини, її професіоналізм, компетентність і успіх. Для такого типу культури характерні відсутність стабільних формальних і неформальних професійних комунікацій між співробітниками організації, великий розкид у рівнях особистих професійних досягнень. Домінує усвідомлене чи неусвідомлене, але стале переконання, що професіонал має право на автономію. Професіоналу довіряється вирішувати свої професійні завдання абсолютно незалежно, але у кризових ситуаціях керівництво втручається. Поява на робочому місці стороннього (навіть колеги) сприймається як загроза і замах на незалежність. При домінуванні такої культури завдання керівника організації – підвищувати особисту компетентність кожного її члена. “Зоряна” культура в основному використовує індивідуальні ресурси свої працівників [5, с. 50–55].

Також у науковій літературі зустрічаються основні історичні типи організаційної культури:

- органічна (згода з загальною ідеєю, цілями, задачами організації – керівництво і комунікації розвиваються без конфліктів, органічні);
- підприємницька (наявність вільної ініціативи та індивідуальної творчості – керівництво суто демократичне, а комунікації інтенсивні і непередбачувані);
- бюрократична (наявність чітко поставлених цілей і задач, сильного керівництва і визначених та зрозумілих правил комунікації);
- партиципативна (повна наявність і цілковита реалізація демократичних принципів керівництва і комунікацій) [9, с. 60].

В основу організаційної культури державних службовців повинні бути покладені основні принципи державної служби: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [1, с. 115].

Відповідно до Кодексу державного службовця державні службовці повинні [3]:

- сумлінно виконувати покладені на них службові повноваження;
- у своїй поведінці відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України;
- дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорозити своїм ім’ям і статусом;

– брати участь у політичній чи іншій громадській діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в поза робочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх функцій. Власні політичні погляди вони не можуть використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків;

– поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації.

Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” [2] визначено загальні обов'язки державних службовців, сумлінне виконання яких підтримує високу організаційну культуру органів публічного адміністрування:

– діяти на підставі, в межах та у спосіб, які передбачені Конституцією України та законами України, а також чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийняті на відповідній території в межах їх повноважень, що не суперечать закону, є також обов'язковими до виконання державними службовцями будь-якого органу державної влади;

– сумлінно виконувати свої службові обов'язки, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно підвищувати професійну кваліфікацію та удосконалювати організацію своєї роботи;

– виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян;

– дотримуватися високої культури спілкування, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, інших осіб, з якими у нього виникають відносини під час виконання своїх посадових обов'язків;

– не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам суспільства та держави чи негативно вплинути на його репутацію;

– з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, додержуватися загальноновизнаних етичних норм поведінки, культури спілкування (унікати нецензурної лексики, не допускати використання підвищеної інтонації під час спілкування), не повинен проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця;

– виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї і національні традиції, при цьому не демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання, не віддавати перевагу будь-яким об'єднанням громадян, релігійним організаціям незалежно від їх чисельності, статусу, конфесійності, напрямів діяльності тощо;

- дотримуватися установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян;
- одяг державного службовця повинен бути офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності;
- забезпечувати, щоб матеріальні та фінансові ресурси, які йому доручені, використовувались раціонально, ефективно та економно;
- постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний, інтелектуальний та культурний рівень;
- своєчасно і точно виконувати рішення органів державної влади чи посадових осіб, розпорядження і вказівки своїх керівників;
- діяти в межах своїх повноважень. У разі отримання для виконання рішення чи доручень, що суперечать законодавству України або становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, держави або суспільним інтересам, державний службовець зобов'язаний негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу державної влади, у якому він працює;
- не брати участь у страйках і вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;
- забороняється розголошувати довірену йому державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом та інформацію, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових обов'язків, у тому числі й після залишення ним державної служби, а також використовувати таку інформацію для власного інтересу або інтересу інших осіб у формі порад чи рекомендацій. Водночас державний службовець не повинен приховувати від громадян факти й обставини, що становлять загрозу для життя, здоров'я і безпеки людей.

Розгляд теоретичних засад організаційної культури в науковій літературі показав, що існує багатоманітність у підходах до визначень її поняття. Так, організаційна культура є технологією управління персоналом, що виконує основні завдання: визначає ієрархічні зв'язки в організації, визначає місце, завдання та місію кожного публічного службовця та регламентує норми поведінки членів організації, задає напрямки бажаної поведінки публічних службовців як у спілкуванні з колегами, так і з громадянами.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісн. України. – 2012 р. – № 4. – С. 115.
2. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Кодекс державного службовця // Урядовий кур'єр. – 2000. – 29 листопада.

4. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг ; [пер. с англ. С. Мордовин]. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.

5. Асаул А. Н. Культура организации: проблемы формирования и управления / [А. Н. Асаул, М. А. Асаул, П. Ю. Ерофеев, М. П. Ерофеев]. – СПб. : Гуманистика, 2006. – 203 с.

6. Веснин В. Р. Менеджмент персонала / В. Р. Веснин. – М. : Пллит-2000, 2000. – 304 с.

7. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. Липовська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ; редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 202–215.

8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. 2-ге, допов. і виправл. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.

9. Мартиненко В. Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності в сфері державної служби / В. Мартиненко, С. Гайдученко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2012 – № 1 (9). – С. 59–63.

10. Шейн Э. Организационная культура и лидерство: Построение, эволюция, совершенствование [Электронный ресурс] / Э. Шейн ; пер. с англ. С. Жильцова, А. Чеха ; под ред. В. А. Спивака. – СПб. : Питер, 2002. – 379 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 324/351

О. С. ВАСИЛЬЄВ

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Досліджено державноуправлінські відносини в контексті формування представницьких органів влади в їх методологічному вимірі, охарактеризовано методологію, методи, принципи державного управління в контексті формування представницьких органів влади.

Ключові слова: державне управління, державноуправлінські відносини, методологія, метод, принцип, формування представницьких органів влади.

Studied management relations in the context of representative government in their methodological dimension describes the methodology, techniques, principles of public administration in the context of representative government.

Key words: public administration, management relations, methodology, method, principle, the formation of representative government.

Сучасний процес державотворення в Україні вимагає методологічного підґрунтя, без якого поступ країни стикається з реальною практикою втілення революційних змін, призводить до розмивання механізмів досягнення окреслених цілей. Процес державотворення забезпечує державне управління через свої, притаманні даній науці механізми. Якісні параметри державного управління багато в чому залежать від дієвості представницьких інституцій, які формуються в демократичній державі через представницьку систему виборів. Тому державноуправлінські відносини, що складаються в процесі формування представницьких органів влади, мають бути перманентно в полі зору науки державного управління, а їх методологічне забезпечення надавати цілісність і незворотність революційних змін в Україні.

Проблеми вдосконалення державноуправлінських відносин в Україні є предметом дослідження багатьох науковців з державного управління, серед яких Е. Афонін, В. Бакуменко, В. Голубь, Ю. Ковбасюк, Ю. Ключковський, О. Крутій, Ю. Куц, О. Крюков, В. Мартиненко, О. Радченко, В. Тергичка та ін. Проте зазначені науковці досліджували тільки різні аспекти розвитку державноуправлінських відносин та не ставили за мету своїх наукових пошуків механізми формування представницьких органів влади в їх методологічному вимірі.

Мета статті – проаналізувати результати досліджень науковців, присвячених державноуправлінським процесам, та узагальнити методологічні засади механізмів формування представницьких органів влади.

Проблематиці управління належить визначальна роль при аналізі державної політики у сфері формування представницьких органів влади в державноуправлінському контексті.

Дослідження проблематики державної політики у сфері формування представницьких органів влади пов'язане з використанням різних методів аналізу фактичного матеріалу, що розкриває зміст та основні напрямки діяльності суб'єктів, які беруть участь у системі управлінських відносин [5 – 8]. За їх допомогою встановлюються функціональні особливості, котрі в концентрованому виразі відбивають ті чи інші аспекти цих відносин. Слід зауважити, що виділення відповідного сегменту державноуправлінських відносин за ознакою того чи іншого методу аналізу є дещо умовним, оскільки мова йде про дослідження цілісного системного явища, яке в логічному та історичному контексті змінюється. Причому, кожний з виділеного сегменту фіксує ту чи іншу сторону державноуправлінських відносин.

Державноуправлінські відносини як особливий вид суспільних відносин, що притаманні процесам державного управління, обумовлюють механізми формування представницьких органів влади. Вони мають базуватися на чіткій методології, методах реалізації та відповідних принципах, котрі в сукупності повинні забезпечувати (підвищувати) ефективність державного управління. У даному випадку – дієвість механізмів формування представницьких органів влади, які дають можливість громадянам вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування громадянам України (публічної влади).

Методологія державного управління, – визначають В. Бакуменко і Ю. Сурмін в “Енциклопедії державного управління”, – це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державноуправлінської діяльності [2, с. 346–347].

Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, що забезпечує пізнавальну і практичну діяльність. Методологія державного управління повинна враховувати способи і прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використовувати правові та організаційні форми впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках. Кожна складова у структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення, відіграє системоутворюючу роль [9, с. 24].

Принципи визначають відправну діяльність, формують її загальні напрями. Принципи ж державного управління – це прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру й інших груп елементів державного управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в деяких випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління [9, с. 19].

Необхідно відмітити, що методи, котрі використовуються в державному управлінні, пов'язані між собою, доповнюють один одного й повинні використовуватися в органічній єдності. Методи управління є способом здійснення функцій управлінської діяльності [10, с. 3].

Визначаючи методи державного управління як систематизовані способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і

державного розвитку, діяльність державних структур і конкретних посадових осіб, що приводять до вирішення поставлених управлінських завдань на основі знання певних принципів державного управління, В. Бакуменко, С. Кравченко і М. Туленков, зазначають, що вони безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією державної влади, її керуючим впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління, оскільки в них містяться механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом державного управління, реалізації компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їх владно-управлінських повно-важень [1, с. 313].

Під час дослідження механізмів формування представницьких органів влади використовується велика кількість методів дослідження.

Так, наприклад, історичний метод дозволяє розглянути систему управлінських відносин у державній політиці у сфері формування представницьких органів влади впродовж важливих етапів історичного розвитку – від самого зародження представницьких органів влади до сьогодення. За допомогою цього методу можна простежити, яким чином змінювались управлінські відносини на кожному конкретному історичному етапі при формуванні представницьких органів влади.

Ефективність державного управління обумовлюється багатьма чинниками [3, с. 490–492]. Під ефективністю державного управління найчастіше мають на увазі певний об'єм послуг, що надаються населенню державними органами, причому, береться до уваги лише результативна діяльність управлінських структур. Ефективність підвищується за умови отримання бажаних результатів при мінімальному використанні ресурсів, що необхідні в конкретній ситуації. Слід зазначити, що дієвість ефективності державного управління залежить від дієвості законодавчої, виконавчої та судової влади на загальнодержавному рівні. Існує система критеріїв, які застосовують для оцінювання ефективності державного управління: узагальненої соціальної ефективності (проблеми суспільства та рівень їхнього вирішення); спеціальної соціальної ефективності (оцінка стану якості системи органів державної влади і місцевого самоврядування у цілому); конкретної соціальної ефективності (оцінювання діяльності конкретних управлінських структур, персоналу, конкретного рішення тощо). Методика оцінювання ефективності державного управління на світовому рівні заснована на аналізі показників людського розвитку (індекс людського розвитку), що розраховуються на базі трьох критеріїв: довголіття, рівень освіти, рівень життя.

Щодо ефективності державноуправлінських відносин у процесі формування представницьких органів влади, оберемо методику, запропоновану Є. Вольською. Ефективна система державного регулювання,

на думку Є. Вольської, повинна підкорятися таким основоположним принципам:

– достатності – означає, що державі підкоряються лише ті управлінські функції, які не можуть виконуватися нижчестоящими ланками системи внаслідок обмеженої компетенції;

– адекватності – передбачає відповідність системи державних регуляторів механізмів формування представницьких органів влади та системи їх застосування реально існуючому стану соціально-економічного розвитку;

– поступовості – вказує на необхідність заміни застосовувалися раніше командно-адміністративних регуляторів формування представницьких органів влади у міру того, як для цього створюються об'єктивні умови у вигляді процесів демократизації, роздержавлення, демонополізації, приватизації, створення ринкової інфраструктури;

– ефективності – у результаті застосування механізмів державного управління повинен передбачатися кінцевий соціально-економічний ефект;

– справедливості – механізми формування представницьких органів влади повинні забезпечити рівність можливостей претендентів на владу, недопущення прояву антизаконних дій у даному процесі;

– системності державного впливу – передбачає комплексний, системний підхід до вирішення проблем формування представницьких органів влади [4, с. 76]. Дана система, на наш погляд, повинна враховуватися під час розробки й прийняття управлінських рішень стосовно регулювання державноуправлінських відносин у процесі формування представницьких органів влади в Україні.

Таким чином, державноуправлінські відносини, що складаються у сфері формування представницьких органів влади, є складним явищем. Сутнісні параметри цього поняття змінювалися під впливом різних факторів. Методологію державного управління, з огляду на складність цього явища, можна аналізувати в різних контекстах: функціональному, процесуальному, суб'єктно-об'єктному, загальному тощо. Але цілісний погляд на проблематику державноуправлінських відносин у контексті аналізу державної політики у сфері формування представницьких органів влади здатний наблизити до розуміння сутності цієї категорії крізь призму науки державного управління.

Подальші напрями дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення зарубіжного досвіду державноуправлінських відносин, що складаються у процесі формування представницьких органів влади в європейських країнах.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Методи державного управління / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко, М. В. Туленков // Енциклопедія державного управління :

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

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 313–315.

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

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 2011. – С. 346–347.

3. Буянкіна А. Н. Эффективность государственного управления / А. Н. Буянкіна, Ж. А. Шишова // Энциклопедия государственного управления в России : В 2 т. / [под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц]. – М. : РАГС, 2008. – Т. II : Н – Я. – С. 490–492.

4. Вольская Е. М. Методологические аспекты государственного управления социально-экономическим развитием / Е. М. Вольская // Экономика строительства і міського господарства. – 2010. – Т. 6. – № 2. – С. 71–78.

5. Голубь В. Державно-управлінська взаємодія у контексті розвитку концепцій державного менеджменту / В. Голубь // Державне управління та місцеве самоврядування. – К., 2009. – Вип. 2 (8). – С. 27–37.

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

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

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

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

8. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю. О. Куц // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 3–10.

9. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.

10. Рашитова Н. К. Методи та основні функції управлінської діяльності / Н. К. Рашитова // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

В. Л. ГОЛУБ

ДЕРЖАВНЕ ВИЗНАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

Розкрито зміст поняття “державне визнання волонтерської діяльності”. Здійснено аналіз ознак, різновидів, функцій і значення державного визнання для розвитку волонтерської діяльності в Україні. Розглянуто відзначення представників сфери волонтерської діяльності державними нагородами як приклад державного визнання волонтерської діяльності.

Ключові слова: державне визнання; суспільне визнання; волонтерська діяльність; взаємовідносини; державна політика.

The paper reveals the concept of the ‘government recognition of volunteering.’ The kinds, functions and importance of the government recognition for the volunteering development in Ukraine are analysed. Awarding of the volunteering representatives is considered as an example of government recognition of volunteering.

Key words: government recognition; public recognition; volunteering; relations; public policy.

Динамічні та подекуди радикальні зміни вітчизняного історичного процесу, що розпочалися наприкінці 2013 р., позначаються на багатьох аспектах суспільного буття українців, зокрема й на ментальних гранях сутності українського народу. Передусім це проявляється в руйнуванні стереотипів, переоцінці цінностей та зламі шаблонних поглядів на деякі суспільні явища й процеси. Характерною особливістю цього періоду є формування нового консолідованого ставлення громадськості до волонтерської діяльності на тлі блискавично зростаючої її ролі в суспільстві через надзвичайно важливу та подекуди життєрадіуючу місію волонтерства, самопожертву й героїзм його репрезентантів.

До цього часу суспільна увага до волонтерської діяльності концентрувалась переважно в середовищах волонтерів, отримувачів волонтерської допомоги та дослідників волонтерства. При цьому останні подекуди скептично ставились до справжності вітчизняної волонтерської діяльності, зазначаючи у своїх працях, що “сучасний розви-ток волонтерського руху в Україні характеризується мімікрією волонтер-ського процесу владними структурами, волонтерськими організаціями та самими волонтерами, котрі маскують власні цілі добровільних дій” [5, с. 161].

За таких умов не дивно, що увага держави до питань волонтерства була здебільшого офіційно-формальною, релевантною його суспільній вазі.

Масштаби теперішнього волонтерського руху в Україні не можуть залишати ставлення до нього суспільства байдужим, а держави – казенним, змушуючи до надання адекватної оцінки своїх заслуг, та визнання його в цілому.

Водночас схвальна позиція держави й суспільства з цього приводу має неабияке значення для розвитку волонтерської діяльності, адже слугує джерелом верифікації власного суспільного авторитету та стимулом для його зміцнення. При цьому відповідна точка зору урядових структур зумовлює характер і перспективи взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності.

У зв'язку з цим вважається за доцільне розгляд державного визнання волонтерської діяльності як одного з елементів системи взаємовідносин держави та суспільства, а також як передумови успішного існування таких відносин та запоруки ефективної реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Питанням теорії взаємовідносин держави та суспільства в процесах реалізації державної політики присвячено праці багатьох науковців, серед яких доцільно згадати О. Валецького, В. Голубь, Ю. Мороза, В. Ребкала, Ф. Рудича, О. Самбука, А. Стойку, В. Тергичку та ін., які акцентували свою увагу на ролі та значущості взаємодії інституцій громадянського суспільства з органами публічної влади в процесі державотворення. “Волонтерський” сегмент цих досліджень формували зарубіжні дослідники, з-поміж яких: М. Бітман, Н. Гарфлетт, М. Кабелкова, Н. Оккенден, Д. Уілкінсон, Р. Хатчінсон та вітчизняні: І. Білич, Я. Буздуган, Н. Івченко, О. Кіндратець, Т. Лях, К. Сидоренко й ін.

Разом зі значною увагою дослідників до різних аспектів волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства питання державного визнання волонтерської діяльності як чинника розвитку державно-громадських відносин у науці досі не розглядалось. Убачаючи в цьому брак знань щодо комплексного уявлення про роль та місце волонтерства в сукупності зв'язків держави та громадськості, вважаємо за доцільне в цьому матеріалі усунути існуючу когнітивну прогалину, що забезпечить не лише певний приріст наукових знань, а також і матиме конкретне практичне значення для формування й реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Мета статті – наукове обґрунтування державного визнання волонтерської діяльності як чинника розвитку взаємовідносин держави та суспільства, задля досягнення якої вважається за необхідне розкриття змісту поняття “державне визнання волонтерської діяльності”, аналіз його проявів, ознак, різновидів, функцій і значення для розвитку державно-громадських взаємовідносин в Україні.

Вітчизняна волонтерська діяльність на сучасному етапі, особливості якої зумовлені суспільно- та військово-політичною ситуацією в Україні, а

також результати й наслідки її впровадження спричиняють суцільне схвальне ставлення суспільства та довіру до неї як до сфери в цілому та її інституцій чи окремих представників зокрема. Це може бути аргументовано шляхетністю мети волонтерської діяльності, її соціальною корисністю, актуальністю тощо.

Здебільшого через оперативність реагування на нові для українського суспільства реалії, спроможність надання ефективних відповідей на виклики воєнного часу, здатність вирішення надзвичайно складних проблем, пов'язаних з підтримкою обороноздатності держави, турботою про захисників її цілісності та незалежності, подекуди на протигагу певній беспорядності державних органів, до компетенції яких належить вирішення цих завдань, волонтерська діяльність здобула всенародну шану та повагу.

Згідно зі словником української мови визнання тлумачиться як “загальна позитивна оцінка кого-небудь в суспільстві” [12, с. 399]. Виходячи з цього, можна констатувати факт здобуття українським волонтерським рухом абсолютного суспільного визнання.

Разом з цим, термін “визнання” є інституціональною категорією міжнародного права, яка розглядає його як “акт, за допомогою якого існуючі держави визнають нові держави чи уряди або інші суб'єкти міжнародного права з метою встановлення з ними офіційних або неофіційних, повних або неповних, постійних або тимчасових відносин” [11, с. 50]. Отже, ключовою ознакою, що різнить державне визнання від суспільного, є його нормативно-документальне втілення або ж інші характерні діяння органів, уповноважених на виконання функцій держави (адже акт – це й “офіційний документ”, й “окремий прояв якої-небудь діяльності; дія, подія, вчинок” [12, с. 28]).

Виходячи з цього, державне визнання волонтерської діяльності може бути розтлумачене як офіційне свідчення схвалення органами державної влади волонтерської діяльності в цілому та окремих її проявів як надбання, що має значення для існування та розвитку держави. Натомість суспільне визнання волонтерської діяльності як “сукупність суджень і оцінок, які представляють синтезовану позицію соціуму” [13, с. 145] відповідає розумінню “громадської думки” та може “виявлятися у трьох формах: як винятково духовне явище (оцінка); як більш або менш виражена позиція (установка); як поведінка (практичний акт)” [9, с. 190].

І суспільне, і державне визнання є абстрактними поняттями, які існують лише в людській свідомості, проте останнє має абсолютно конкретне втілення в нормативно-правових актах (законах, указах, постановах, розпорядженнях, рішеннях, наказах тощо), що безпосередньо чи опосередковано вказують на важливість волонтерської діяльності. Аналіз сукупності таких свідочств може вказувати на визнання державою волонтерства, чим створює підґрунтя для розвитку взаємовідносин держави та суспільства.

Разом з цим, є й інша група свідчень державного визнання волонтерської діяльності, яка доповнює уявлення, сформоване першою групою, утворюючи повноцінну картину схвалення державою такого різновиду громадянської активності. Ця група охоплює прояви привселюдно задекларованого ставлення керівників держави та державних органів, втіленого в публічних виступах, заявах, зверненнях, відкритих листах тощо, у яких засвідчено цінність волонтерської діяльності.

Попри те, що державне визнання через власну офіційність має більш чітке та наочне втілення, воно, швидше за все, зумовлюється суспільною позитивною оцінкою. Іншими словами, за умов демократичного врядування державне визнання продиктоване суспільним ставленням та здійснене в межах правового поля. При цьому в дослідженнях волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства більш цінним для науки “Державне управління” є розгляд саме “державного визнання” як свідчення таких відносин, їх якості та індикатора перспектив їхнього розвитку.

Державне визнання волонтерської діяльності є важливим елементом системи взаємовідносин держави та суспільства насамперед у сфері волонтерської діяльності, адже передусім свідчить про факт існування таких відносин. За умов відсутності будь-яких зв’язків між волонтерським середовищем та органами державної влади важко уявити надання останніми будь-яких оцінок діяльності волонтерів. Разом з цим державне визнання декларує позицію влади стосовно волонтерської діяльності, створюючи підґрунтя для формування та розвитку міжсекторальної взаємодії на різних рівнях державного управління.

Варто зазначити, що особливістю державного визнання волонтерської діяльності є прихований характер свого декларування. Іншими словами, на відміну від процедури нострифікації, результатом якої є документально підтвержене державне визнання іноземного документа про освіту, свідоцтва про державне визнання волонтерської діяльності сповіщають про це в непрямий спосіб, так би мовити “між рядків”.

Так, очевидно, що головним свідченням державного визнання майже двадцятирічного досвіду функціонування волонтерської діяльності в Україні є її легалізація відповідним законом у 2011 р. Отже, “добровільна, безкорислива, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами та волонтерськими організаціями шляхом надання волонтерської допомоги” [2], визнана державою як волонтерська діяльність. Щоправда ухвалений документ сьогодні викликає справедливі, на нашу думку, нарікання стосовно спричиненого ним стану, за якого “надмірне правове регулювання волонтерської діяльності суттєво обмежує можливості її розвитку” [14, с. 165].

Більш показовим, з огляду на державне визнання волонтерської діяльності, є документ, що випередив згаданий закон на 10 років. Йдеться про розпорядження Президента України “Про організацію проведення в

Україні у 2001 році Міжнародного року волонтерів”, згідно з яким усі органи влади були зобов’язані “забезпечити всебічну підтримку державних і громадських організацій, діяльність яких спрямована на розвиток волонтерського руху” [3], що може свідчити про усвідомлення значення волонтерства для держави.

Утім, не зменшуючи значення згаданих документів щодо ілюстрації ними державного визнання волонтерської діяльності, слід зазначити, що ухвалення обох продиктоване скоріше не внутрішньою мотивацією держави (чи органів, уповноважених на здійснення її функцій), а зовнішніми чинниками. Так, розпорядження Президента видано у зв’язку з оголошенням 52-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН Міжнародного року волонтерів. А згаданий закон ухвалений у відповідь на потребу забезпечення проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу “Євро-2012” [6].

Натомість прикладами справжнього державного визнання вітчизняної волонтерської діяльності, що сприяє розвитку взаємовідносин держави та суспільства, може слугувати відзначення державними нагородами волонтерів України як реальне свідчення високої оцінки не лише зусиль представників волонтерського середовища, а й волонтерської діяльності в цілому. Так, згідно з даними сервісу “Законодавство України”, за весь період української історії десятьма указами Президента України державними нагородами удостоєно 45 представників сфери волонтерської діяльності відповідно до діаграми [7] (рис. 1).

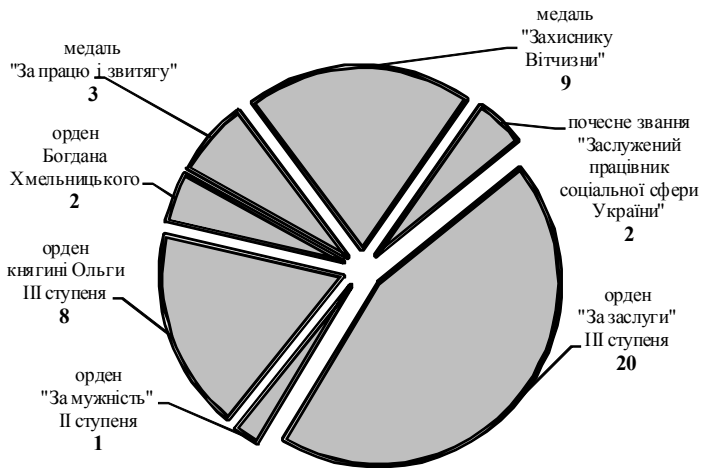


Рис. 1. Розподіл державних нагород, якими відзначені представники сфери волонтерської діяльності, за різновидами

При цьому варто звернути увагу на характерну особливість відзначення волонтерів державними нагородами – рік видання відповідного Указу. Наступний графік (рис. 2) демонструє, що переважна більшість (80 %) усіх відзнак вручені в 2014 р., що свідчить як про активізацію волонтерської діяльності та посилення її ролі в суспільстві, з одного боку, так і про підвищення уваги держави до неї – з іншого.

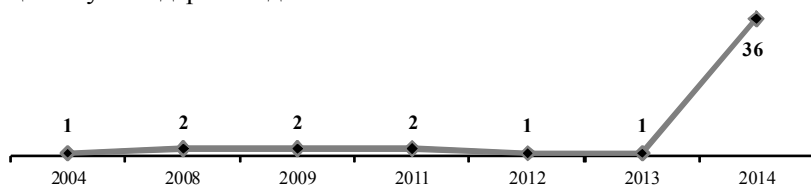


Рис. 2. Розподіл державних нагород, якими відзначені представники сфери волонтерської діяльності, за хронологією

На поступове утвердження державного визнання волонтерської діяльності вказує й наступна діаграма, що характеризує його рівень у періоди президентства різних очільників держави з огляду на кількість державних нагород, якими вони відзначали представників сфери волонтерської діяльності (рис. 3).



Рис. 3. Розподіл державних нагород, якими відзначені представники сфери волонтерської діяльності, за персоналіями суб'єктів

Активізація волонтерської діяльності, що спричиняє зростання її суспільної значущості, зумовлює й відповідну реакцію держави на ці процеси. При цьому слід зазначити, що не лише нормативно-документальне її втілення, а й, як зазначалось вище, оприлюднення державними діячами власних думок, оцінок, міркувань і ставлення до питань волонтерства, що носять переважно позитивний характер, також слугує свідченням державного визнання волонтерської діяльності та запорукою розвитку взаємовідносин держави та суспільства. Варто констатувати, що через зміцнення позицій волонтерства в суспільстві й така форма оцінки державою

значення волонтерської діяльності останнім часом набула поширення. Так, під час прес-конференції Президент України П. Порошенко заявив: “Ми маємо бути вдячні волонтерам за їхню діяльність” [10], що може означати високу оцінку волонтерської діяльності державою, а отже, є свідченням державного визнання, оскільки за Конституцією “Президент України є главою держави і виступає від її імені” [1].

На відміну від інституту міжнародно-правового визнання, державне визнання волонтерської діяльності може й навіть повинно мати неодноразовий характер свого виявлення, аби підтримувати належний рівень упевненості суспільства в усвідомленні державою значення волонтерства. Це може бути пояснено двозначністю розуміння волонтерської діяльності: широким – як соціального явища, та вузьким – як сфери докладання людських зусиль [8, с. 27-28]. За цих обставин немає принципового значення, в якому розумінні волонтерська діяльність здобуває державне визнання в конкретному випадку свого прояву, адже зрештою являє собою схвальну оцінку сутності системи “добровільного, усвідомленого, організованого, суспільно корисного застосування знань, умінь та навичок людини (людей) у вільний від основної зайнятості час, яке не передбачає фінансової винагороди” [8, с. 28]. Іншими словами, й указ про відзначення державною нагородою окремого волонтера, і розпорядження Кабінету Міністрів України, що визначає волонтерський рух “одним з важливих факторів розбудови громадянського суспільства в Україні” [10], роблять свої внески в єдину скарбничку державного визнання волонтерської діяльності.

Таким чином, державне визнання волонтерської діяльності – це комплексне явище, що становить сукупність свідчень офіційного схвалення органами державної влади волонтерської діяльності. При цьому кількість фактів і періодичність офіційного підтвердження державного визнання волонтерської діяльності демонструє його ступінь і впливає на динаміку розвитку взаємовідносин держави та суспільства, зокрема у сфері волонтерської діяльності. Тобто, чим частіше й у більшій кількості мають місце факти схвалення державою волонтерства, тим впевненішим є відчуття власної суспільної затребуваності представників волонтерського середовища, тим стійкішим є їхнє прагнення до самовдосконалення й нарощування обсягів роботи, розвитку конструктивних взаємозв'язків з державними органами, а отже, тим більш дієвим і цінним є державне визнання волонтерської діяльності. З огляду на це, державне визнання волонтерської діяльності – запорука успішності перспектив її провадження в подальшому та гарантія міцності державно-громадських відносин.

Виходячи з викладеного, державне визнання, окрім декларування ставлення держави до волонтерської діяльності, може здійснювати такі важливі функції, що сприяють зміцненню та розвитку сфери:

– регулятивну, адже з визнанням волонтерської діяльності держава зумовлює її провадження в межах відповідного правового поля;

- комунікативну, оскільки створює умови для взаємодії держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності;
- заохочення, завдяки якій держава може висловити шану та повагу представникам сфери волонтерської діяльності;
- стимулювання, оскільки забезпечує процеси розвитку сфери волонтерської діяльності;
- інформаційну, адже сприяє обізнаності з питань волонтерської діяльності.

Таким чином, державне визнання волонтерської діяльності має важливе значення для взаємовідносин між державою та суспільством у волонтерській сфері, адже є не лише наслідком провадження суспільно значущої діяльності та відображення її оцінки, а й передумовою розвитку цих взаємин як запоруки ефективної реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Отже, державне визнання волонтерської діяльності виявляється в сукупності свідчень офіційного схвалення владою волонтерської діяльності в цілому та окремих її проявів як надбання, що має важливе значення для існування та розвитку держави. Такий вияв ставлення держави може бути продиктований як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками, а також спричинений характером і станом волонтерської діяльності на певному етапі суспільного розвитку. Державне визнання волонтерської діяльності є важливим елементом системи взаємовідносин держави та суспільства, що слугує символом наявності цих стосунків, а також зумовлює перспективи їхнього розвитку.

Державне визнання волонтерської діяльності має дві групи свідчень свого втілення: нормативно-правові акти (закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, накази тощо) та публічні виступи, заяви, звернення, відкриті листи тощо.

Особливими ознаками державного визнання волонтерської діяльності є його офіційність, а також опосередкований спосіб і повторюваний характер свого декларування. Воно, як правило, є віддзеркаленням суспільного ставлення до цього прояву громадської активності та, у той самий час, чинником формування громадської думки. Функціями державного визнання, окрім проголошення ставлення держави до волонтерської діяльності, є регулятивна, інформаційна, комунікативна, а також функції стимулювання й заохочення.

Перспективи подальших досліджень перебувають у площині аналізу історичного контексту державно-громадського партнерства у сфері волонтерської діяльності та державного визнання як їхнього прояву, а також світового досвіду взаємовідносин влади та волонтерського середовища.

Література:

1. Конституція України : прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 р. № 3236-VI // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. Про організацію проведення в Україні у 2001 році Міжнародного року волонтерів : розпорядження Президента України від 22.03.2001 р. № 67/2001-рп // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

4. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про волонтерський рух” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 748-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

5. Білич І. О. Мімікрія волонтерського руху в Україні / І. О. Білич // Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Соціологія і політичні науки, 2013. – Т. 18. – Вип. 2 (18). – Ч. 2. – С. 156–163.

6. Волонтерство очима НУО і волонтерів // Громадський простір [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civicua.org>.

7. Вся база “Законодавство України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.

8. Голуб В. Л. Ключові поняття та категорії державного управління у сфері волонтерської діяльності / В. Л. Голуб // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України, 2014. – № 1/2014. – С. 25–30.

9. Петришин Г. Соціологія громадської думки (матеріали до лекції) : на допомогу викладачам вузів / Г. Петришин // Наукові записки ТНПУ ім. В. Гнатюка. Сер. Філософія. – Тернопіль, 2008. – Вип. 16. – С. 190–194.

10. Порошенко закликав волонтерів не знижувати активність // Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua>.

11. Савчук К. Еволюція інституту міжнародно-правового визнання держав в сучасних умовах / К. Савчук // Юридичний журнал. – 2009. – № 1. – С. 50–58.

12. Словник української мови [в 11 т.]. Т. 1 : А-В. – К. : Наук. думка, 1970. – 800 с.

13. Стефанчук У. Зміст поняття “громадська думка”: основні підходи до визначення та розуміння / У. Стефанчук // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : зб. наук. пр. – Львів, 2007. – Вип. 19. – С. 143–148.

14. Требін М. П. Сучасний стан громадянського суспільства в Україні: проблеми і перспективи / М. П. Требін // Український соціум. – 2013. – № 4. – С. 161–174.

Надійшла до редколегії 24.10.2014 р.

УДК 35.073.534

Б. В. ДЗЮНДЗЮК

ВІРТУАЛЬНА РЕАЛЬНІСТЬ І ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Розглянуто проблему використання систем віртуальної реальності в публічному управлінні, проаналізовано проблеми реалізації проекту з упровадження віртуальної реальності в публічне управління.

Ключові слова: віртуальна реальність, віртуальний простір, публічне управління, електронне урядування, аватар, потік робіт.

The problem of using and implementation of virtual reality systems in public administration is analyzed.

Key words: virtual reality, virtual space, public administration, e-governance, avatar, workflow.

Вирішення задач публічного управління за допомогою електронного урядування почалося в усіх розвинених країнах близько 10 років тому. Отримання державних послуг через інтернет не викликало великого інтересу у громадян цих країн через присутню в суспільстві інформаційну нерівність. Розвиток мобільних пристроїв теж не дав особливого поштовху в поліпшенні сприйняття електронного уряду населенням. Отримання державних послуг у форматі віртуальної реальності має безліч переваг, серед яких простота використання і візуальна привабливість, порівняно з “традиційним” електронним урядом, що розташований на звичайних веб-сторінках. Таким чином, беручи до уваги успіх створення і використання віртуальних світів, покликаних розважати мільйони людей, можна використовувати віртуальний простір і у сфері публічного управління.

Дослідження щодо віртуального простору викладені в роботах таких учених, як Д. Блатнер, А. Джейкобі, Е. Кастранова, П. Мілграм, А. Немеслакі. Проблеми публічного управління з огляду на електронний уряд розглядаються в роботах таких учених, як Г. Алмазі, Б. Будаї, Дж. Егг та ін.

Мета статті – проаналізувати особливості використання віртуального простору в публічному управлінні.

Активне використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в останнє десятиліття призвело до значних змін структури економіки та її процесів. Відстань стала менш значимою або взагалі неважливою з появою віддаленої роботи та інтернет-магазинів. Інформаційне суспільство створює умови для подолання труднощів, пов’язаних з дорогим транспортуванням, інвалідністю, хворобами, декретною відпусткою.

Очікування людей, головним чином, пов’язані з розважальними послугами інформаційного суспільства, створюють попит на розширення

фізичного простору, створення нових вимірів. Сьогодні такі виміри створюються у вигляді систем, що функціонують на базі ІКТ у віртуальному тривимірному просторі.

Простір інформаційного суспільства є багаторівневим [10]. За межами реального простору існує інфраструктура ІКТ як кіберпростір. Це світ електронних мереж, проводів, мереж мовлення, серверів і програм.

Більше 20 років тому віртуальний простір отримав своє визначення в якості інтерактивного тривимірного середовища, сформованого за допомогою електронних систем і з персонажами якого користувачі можуть асоціювати себе [4]. У спеціальній літературі наведено характеристики економічних систем, що функціонують у віртуальному просторі [12]. Відповідно до цієї концепції, віртуальна реальність є штучним середовищем, створеним за допомогою комп'ютерних систем і в якому віртуальна особистість (аватар) користувача в режимі реального часу може встановити зв'язок з моделями реальних речей.

Професор Голдберг у своїй роботі наводить звіти про уявні мандрівки своїх пацієнтів в майбутнє під гіпнозом [9]. Найбільш цікавим є звіт про пацієнта, який “побував” у 30-му столітті. Пацієнт намагався налагодити спілкування з людьми, психічний стан яких можна було змінювати за допомогою біофізичного дистанційного керування. Хоч ця ситуація більше підходить для сюжету фантастичного фільму і не сприймається всерйоз, вже зараз існують представники розуму користувачів, які можуть спілкуватися і не тільки у штучному просторі відеоігор, але і у віртуальному просторі електронного бізнесу теж. За допомогою наших віртуальних представників (аватарів) ми можемо відвідувати інтернет-магазини і банки, заняття в університеті або концерти в реальному часі. Ці аватари зможуть рано чи пізно увійти в реальний простір і перетворити його на гібридний. Такою може бути навколишнє середовище майбутнього в 30-му столітті.

Звичайно, вищесказане можна сприймати як жарт, проте, ми не повинні забувати, що сьогодні за допомогою інтернету можна робити речі, що здавалися фантастичними лише 20 років тому. У США, наприклад, серед керівників компаній стає популярним проведення засідань у віртуальному варіанті кабінету без фізичної присутності учасників засідання. Також студенти можуть відвідувати віртуальні семінари, під час яких вони і викладач, який проводить семінар, знаходяться в різних місцях у реальному світі.

Коли йдеться про вищу освіту та наукові дослідження, не можна нехтувати потенціалом віртуальних тривимірних просторів. Відомо, що остання глобальна економічна криза обійшла тільки ті компанії, які займалися інноваційною діяльністю [2]. Успіх інноваційної діяльності безпосередньо залежить від якості вищої освіти і наукових досліджень у країні. Стосовно публічного управління, Естонія є хорошим прикладом цього твердження. Після політичних перетворень Естонія вклала багато фінансових ресурсів у сферу вищої освіти, вище середнього в ЄС [13]. Так, протягом десятиліття

після перехідного періоду з'явилась Академія Електронного Управління і сформувалась добре налагоджена система публічного управління [1].

Країни, що бажають наздогнати більш розвинені, не можуть дозволити собі ігнорувати прогрес, заснований на використанні ІКТ. Віртуальний простір ще нічого не значить для публічного управління, де б то не було в світі. Однак напрям розвитку ІКТ та надані ними можливості вказують, що сьогодні настав час відкрити двері віртуальній реальності у сфері публічного управління.

Елементи віртуальної реальності є відображенням електронних (штучних) і матеріальних речей [7]. При побудові віртуальної реальності державні послуги, що надаються в ній, повинні бути скопійовані з послуг з реального життя. Перед створенням віртуального простору публічного управління на базі реальних процесів, повинні бути описані потоки всіх робіт, що відносяться до роботи з клієнтами, а весь паперовий документообіг повинен бути перетворений на електронний.

На сьогодні відомі три умови, що передують створенню віртуальної реальності, і в разі зміни їх контексту для використання в публічному управлінні, вони виглядають таким чином:

- 1) тривимірний простір офісу (в якому надаються послуги);
- 2) наявність віртуальних персонажів (клієнтів і чиновників), що мають можливість взаємодіяти в режимі реального часу;
- 3) здатність клієнта вчинити у віртуальному просторі будь-яку (яку він міг би зробити в реальному світі) дію з документами, що передбачає повний електронний документообіг і не вимагає фізичної присутності клієнта в офісі [12].

З урахуванням вказаних вище умов, віртуальний простір публічного управління має включати, як мінімум, тривимірну графічну модель офісної будівлі і столів/віконець для обслуговування клієнтів, схожих на ті, які існують у реальності. Усі персонажі віртуального простору, які одночасно знаходяться у віртуальному офісі, обов'язково повинні мати можливість взаємодіяти між собою в режимі реального часу.

Також не можна нехтувати тривимірними аватарами клієнтів. Вони повинні бути доступними з попередньо сформованого набору, що враховує національну, вікову і статеву структуру суспільства. Однією з проблем, що розглядається цифровою соціологією, є вплив мотивації і досвіду на вибір і створення персональних аватарів [8]. Тому для уникнення девіантної поведінки та індивідуалізму у сфері публічного управління доступні тривимірні персонажі як чиновників, так і клієнтів повинні регулюватися нормами закону.

До елементів віртуальної реальності належать гравці (чиновники, клієнти), продукція (послуги) та процедури (потоки робіт) [3]. З управлінської точки зору гравці належать або до фронт-офісу, або до бек-офісу.

Послуги містять потоки робіт, які стосуються фронт-офісу та бек-офісу. Доскональне знання потоків робіт має ключове значення для створення віртуального простору публічного управління, як і у випадку моделювання процесів системи електронного урядування. Загальний перелік базових державних послуг ЄС (Common List of Basic Public Services of the European Union, CLBPS), що використовується в якості рекомендацій для впровадження електронного урядування, також може бути використаний під час моделювання процесів публічного управління у віртуальній реальності. CLBPS включає найбільш часто використовувані типи потоків робіт у публічному управлінні, дванадцять типів для громадян та шість типів для компаній.

Збори персоналу і робота менеджерів можуть бути перенесені в бек-офіс віртуальної реальності, що призведе до зниження витрат і підвищення ефективності роботи.

Процес створення віртуальної реальності повинен включати в себе створення єдиного офісного середовища з однаковими для всієї країни потоками робіт, описаними відповідно до законів про надання державних послуг. Громадяни повинні мати вільний і безкоштовний доступ до віртуальної реальності через безкоштовну комп'ютерну програму, доступну для завантаження з інтернету.

Побудова тривимірної віртуальної реальності для публічного управління має відбуватися поетапно.

При аналізі взаємозв'язків реального та віртуального управління варто звернути увагу на перехідний рівень – доповнену віртуальну реальність [11]. Це змішаний простір, відмінний від “справжньої” віртуальної реальності тим, що в доповненій реальності певним чином використовуються зображення реального навколишнього середовища. Це основна умова для віртуального публічного управління, як уже зазначалося вище, необхідна для того, щоб клієнт відчував, що він приходить у звичний для нього офіс, розташований в його місті. Таким чином, у віртуальному публічному управлінні на базі тривимірного зображення реального офісу комбінується внесена у віртуальну реальність інформація і персонажі, які і складають доповнену віртуальну реальність [14].

Говорячи про електронний уряд, часто вказують на те, що він допомагає громадянам, які перебувають у несприятливому становищі, у вирішенні їхніх проблем, пов'язаних з наданням їм державних послуг, таким чином, що їм не потрібно особисто приходити в місця, де ці послуги надаються. У той же час дослідники інформаційного суспільства виявили, що подолання цифрового бар'єру між користувачами інтернету і тими, хто ним не користується, це не питання зміни поколінь, навіть у розвинених країнах [5]. До людей, що знаходяться в несприятливому становищі, відносяться безробітні та люди похилого віку. На думку голів місцевих адміністрацій Угорщини, лише невелика кількість людей долучається до процедур електронного урядування.

Електронними державними послугами, крім тих, які є обов'язковими (наприклад, відправлення декларації з ПДВ), користуються тільки лише для запису на прийом в офісі. Це справедливо також для молодшого покоління, яке більш тісно пов'язане з інтернетом, ніж старше.

Однак саме по собі розміщення державних установ у віртуальній реальності є досить цікавим для користувачів мережі, щоб привернути їх увагу до віртуальних офісів. Також процес користування таким офісом є досить простим, щоб залучити людей, які не звикли постійно користуватися інтернетом і змусити їх "завітати" до нього.

Протягом останнього десятиліття інформаційна війна сильно змінилася. Раніше інформаційні атаки були спрямовані на інформаційні системи, але сьогодні їх головною метою є людський розум. Крім старих способів атак (таких як листівки, машини з гучномовцями тощо) існує і високотехнологічна зброя, що знаходиться в самому віртуальному просторі, оскільки перебування в ньому може призвести до залежності так само, як, наприклад, наркотики. Це наводить на думку про ефективність віртуального простору для досягнення мети із залучення людей до нього самого. Коли клієнти зайдуть у віртуальний офіс у вигляді аватарів, їм може сподобатися такий спосіб отримання державних послуг, спілкування з іншими клієнтами і таким чином використання віртуальної реальності може призвести до широкого визнання системи електронного уряду.

Що стосується питань безпеки в комп'ютерних програмах віртуальної реальності у сфері публічного управління, то тут існує безліч способів забезпечити клієнтів та інформацію. Можна використовувати ті ж методи, що і в інтернет-банкінгу. Тобто для того, щоб, наприклад, потрапити у віртуальний офіс і скористатись доступними там послугами, клієнтам необхідно буде спочатку зареєструватися та пройти попередню ідентифікацію.

Віртуальні світи, що імітують щось реальне, будуть існувати не тільки у відеоіграх, покликаних розважати нас, але і в повсякденній діяльності, вони стануть такими ж природними, як і смартфон, планшет або ноутбук [12]. Ці пристрої прискорили ритм нашого життя, в чомусь спростили його, і не привели до масової соціальної ізоляції. Точно так і різні віртуальні реальності, створені на базі реальних і значущих для людини процесів, будуть служити на благо її комфорту.

З метою зменшення витрат, державні послуги можуть переноситися зі звичних для громадян місць і концентруватися в іншому, територіально більш віддаленому від них місці і разом з цим часто змінюється порядок надання таких послуг. Існування віртуального офісу в даному випадку може вирішити кілька завдань: надання клієнту в реальному часі актуальної інформації про порядок надання послуг у справжньому офісі; безпосереднє отримання клієнтом послуг без необхідності фізичної присутності в справжньому офісі, що заощадить йому час, гроші і нерви.

Ніде на практиці віртуальна реальність не застосовується у сфері публічного управління, тому наведемо список деяких завдань, проблеми реалізації рішення яких повинні бути вирішені в ході дослідницького проекту із застосування віртуальної реальності в публічному управлінні (табл.).

Таблиця

Перелік завдань, які повинні бути вирішені під час проекту

Завдання	Пояснення
1. Вхід у віртуальну реальність	За допомогою безкоштовної і простої у використанні програми
2. Вибір тривимірного аватару	З обмеженого набору попередньо створених аватарів
3. Вхід і переміщення по віртуальному офісу	Моделювання офісу на базі реально існуючого
4. Завантаження і скачування документів	Потребує повністю електронного документообігу
5. Участь в консультативних діалогах в реальному часі	
6. Відвідування чиновниками зібрань персоналу	
7. Призначення зустрічей з клієнтами: вибір часу і здійснення запису	Є необхідним доступ до існуючої бази призначених зустрічей
8. Надання консультативних послуг	Таких послуг, які не вимагають попередньої ідентифікації клієнта
9. Застосування заходів безпеки: наявність реєстрації в системі віртуальної реальності та перевірки особи	Використання одноразових пін-кодів, унікальних імен користувачів і т.д.
10. Електронне управління	Потрібен опис всіх робіт і захищений доступ до офіційних баз даних
11. Електронні платежі: збори, податки, штрафи	Потрібен доступ до інтернет-банкінгу

Як видно з таблиці, існує декілька завдань, вирішення яких вимагає значних фінансових витрат, до яких насамперед належить опис потоків робіт і організація безпеки.

Отже, впровадження і використання тривимірного віртуального простору в публічному управлінні має низку особливостей. По-перше, віртуальний простір повинен знаходитись у доповненій віртуальній реальності. По-друге, необхідним є створення тривимірної комп'ютерної

моделі місця (офісу), де громадяни зазвичай отримують послуги. По-третє, клієнтам і чиновникам має бути надана можливість спілкуватись у реальному часі у віртуальному просторі. По-четверте, наявність можливості проводити у віртуальному просторі операції з документами, аналогічні операціям у реальному світі. Через те що віртуальний простір у жодній країні ще не використовується в публічному управлінні, потребує глибоких наукових досліджень доцільність його впровадження у цю сферу.

Література:

1. Академия электронного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ega.ee/ru>.
2. *Agg. J.* State and Innovation / J. Agg. – Budapest : E-Government Foundation, 2012.
3. *Almásy G.* Management of Public Administration Procedures / G. Almásy. – Budapest : E-Government Foundation, 2012.
4. *Aukstakalnis S.* Silicon Mirage: The Art and Science of Virtual Reality / S. Aukstakalnis, D. Blatner. – Berkeley, CA : Peachpit Press, 1992.
5. *Budai B.* Theory of E-Government / B. Budai. – Budapest : Akadémiai Kiadó, 2009.
6. *Castranova E.* Virtual Worlds. A First-Hand Account of Market and Society on the Cyberian Frontiers / E. Castranova. – Bloomington : Indiana University, 2001.
7. *Choi S.-Y.* The Economics of Electronic Commerce / S.-Y. Choi, D. Stahl, A. Whinston. – New York : MacMillan Publishing Company, 2003.
8. Digital Sociology: An Introduction [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ses.library.usyd.edu.au>.
9. *Goldberg B.* Past Lives, Future Lives Revealed / B. Goldberg. – Franklin Lakes : Career Press, 2004.
10. *Jakobi A.* Spatial Structure of the Information Society / A. Jakobi. – Budapest : ELTE, 2007.
11. *Milgram P.* Augmented Reality. A Class of Displays on the Reality-Virtuality Continuum / P. Milgram, H. Takemura. – Kyoto : Tele-manipulator and Telepresence Technologies, 1994.
12. *Nemeslaki A.* Corporate Internet Strategy / A. Nemeslaki. – Budapest : Akadémiai Kiadó, 2012.
13. *Potucek M.* The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe / M. Potucek. – Bratislava: NISPACE 2003.
14. *Vallino J. R.* Interactive Augmented Reality / J. R. Vallino. – Rochester New York : University of Rochester, 1998.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 351:69(477)

Т. В. ЗАБЕЙВОРОТА

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО
АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ
В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІНЯ**

Проведено аналіз реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю в Україні. Розглянуто вплив децентралізації функцій архітектурно-будівельного контролю на ефективність його здійснення.

Ключові слова: державний контроль, децентралізація державного управління, архітектурно-будівельна інспекція, містобудівна діяльність.

The paper analyzes the reform of the state architectural and construction control system of Ukraine. The impact of decentralization of the functions of architectural and construction control on the efficiency of its implementation is considered.

Key words: state control, decentralization of public administration, Architectural and Construction Inspection, town planning activities.

Контроль у сфері будівництва є однією з найважливіших функцій державного управління в будівельній галузі. Його призначення полягає у сприянні реалізації державної містобудівної політики, забезпеченні дотримання вимог законодавства, державних будівельних норм та правил. У зв'язку з важливістю архітектурно-будівельного контролю на сьогоднішній день функції його здійснення на себе перебрали центральні органи державного управління. Проте надмірна централізація системи державного управління призвела до непрозорості відносин та поширення кризових явищ у даній галузі.

Механізми забезпечення функції державного контролю взагалі й у сфері будівництва зокрема досліджувалися багатьма науковцями як з теоретичної, так і з практичної точки зору. Цим питанням присвячено роботи В. Авер'янова, В. Афанасьєва, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, О. Вінника, І. Голосніченка, С. Каламбет, С. Ківалова, Л. Ковалю, Р. Косинського, Б. Лазарева, А. Матвійчука, Л. Морозова, В. Портнова, П. Рабіновича, В. Ремньова, Ю. Тихомирова, М. Тищенко, Р. Халфіної, В. Цветкова, В. Чіркина, Ю. Шемшученка, К. Шоріної та ін.

Мета дослідження полягає у визначенні існуючих проблем у сфері здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та пошуку

механізмів його удосконалення в контексті децентралізації державного управління.

Згідно з чинним законодавством, Державний архітектурно-будівельний контроль – сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт [2]. Система державного архітектурно-будівельного контролю функціонує з 1944 р. Її було засновано за особистою ініціативою вищого державного керівництва для контролю будівельних робіт по відновленню об'єктів промисловості на звільненій території. У незалежній Україні розвиток системи державного контролю у сфері будівництва розпочався з 1992 р. Його умовно можемо розділити на два етапи: становлення – 1993 р. по 2008 р. та розвитку (реформування) – 2008 – 2012 роки.

Характерним для етапу становлення є прийняття нормативно-правової бази, формування органів державного архітектурно-будівельного контролю, механізмів його здійснення. Система державного архітектурно-будівельного контролю в цей час характеризується тим, що загальне керівництво та нормативно-правове забезпечення для діяльності здійснювали центральні органи виконавчої влади з питань будівництва та архітектури, а безпосередньо державний архітектурно-будівельний контроль здійснювали місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до Указу Президента України “Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла” від 3 березня 2006 р. № 185/2006 Кабінет Міністрів України було зобов'язано удосконалити систему архітектурно-будівельного контролю та активізувати діяльність інспекції державного архітектурно-будівельного контролю за додержанням законодавства у сфері будівництва.

Згідно з прийнятим Верховною Радою України Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві” від 16 травня 2007 р. № 1026 з 1 січня 2008 р. державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією (Держархбудінспекція) та її територіальними органами.

Отже, на сьогоднішній день територіальні органи державного архітектурно-будівельного контролю безпосередньо здійснюють контроль за веденням будівництва об'єктів, виробництвом будівельних матеріалів та дотриманням ліцензійних умов суб'єктами будівельної галузі, незалежно від форм власності, відомчого підпорядкування та джерел фінансування із залученням у разі необхідності інших органів державного нагляду.

Вказані дії були спрямовані на централізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та покращення його механізмів. Проте

нововведення змінили підходи державного управління до містобудівної галузі, що спричинило перехід на жорстку відомчу вертикаль. На нашу думку, саме надмірна централізацією управління сферою будівництва та архітектури упродовж останніх років стала однією з причин кризового стану галузі, призвела до непрозорих відносин, корупції, надлишкової кількості дозвільних процедур, інспекторів, браку професійних кадрів, особливо в регіонах.

Як видно на сьогодні, в системі ДАБК фактично існує тільки верхня частина вертикалі. Реально задіяний тільки центральний і регіональний рівень. Місцевий рівень, де безпосередньо розташовані об'єкти будівництва, практично відсутній, його обслуговують контролюючі структури регіонального та центрального рівнів, відповідно до компетенції. Тобто отримувач послуги максимально віддалений від надавача послуги, що суперечить законодавчим нормам і створює додаткові труднощі потенційним інвесторам та відповідно сповільнює розвиток урбанізованих територій.

Згідно із ст. 14 Закону України “Про архітектурну діяльність” керівники органів містобудування та архітектури, визначених абзацами, п'ятим, шостим частини першої ст. 13 цього Закону (орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури, структурні підрозділи обласних, районних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій) за посадою є головними архітекторами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином передбачено, що керівники виконавчих органів міських рад у сфері містобудування та архітектури не наділятимуться повноваженнями головних архітекторів. Тобто органи місцевого самоврядування безпідставно позбавляються таких повноважень у сфері архітектурної діяльності [1].

З одного боку, місцева влада несе відповідальність за будівництво в місті, але контролювати, наскільки при будівництві враховуються умови і вимоги громади, на сьогоднішній день неможливо, бо контрольні функції віднесено до повноважень державних владних установ. Декларативний принцип, який діє сьогодні, добре виписано, але його було погано реалізовано. Наприклад, Інспекція ДАБК не мала повноважень, а часто і бажала перевіряти документи, які повинні бути в забудовника, відстежувати відповідність об'єкта цільовим призначенням землі, наявність містобудівних умов і обмежень, погодження проєктів фасадів з управлінням архітектури. Тепер центр ухвалення всіх рішень зміщується на місце, й обмін інформацією буде оперативнішим. Крім того, такий обмін інформацією можна і потрібно організувати між підрозділами органів місцевої влади. За нового порядку шанси зареєструвати декларацію з недостовірними даними знижуються майже до нуля. Усе це, звичайно, стане можливим, якщо чиновники місцевого самоврядування орієнтуватимуться на розвиток своєї території.

Виходячи з необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимального обсягу функцій і повноважень із

загальнодержавного на місцевий рівень, існує потреба в реформуванні чинної на сьогодні системи державного архітектурно-будівельного контролю. Отже, такий стан вимагає глибокого дослідження передумов і можливих наслідків зміни повноважень, а також шляхів уникнення суттєвих ускладнень при передачі державних функцій на більш нижчі рівні.

На сьогоднішній день урядом задекларовано, що складовою частиною Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні є делегування функцій по здійсненню державного архітектурно-будівельного контролю. Відповідний законопроект було зареєстровано у Верховній Раді України 11 серпня 2014 р.

Законопроект спрямовано на вдосконалення правового регулювання містобудівної діяльності, спрощення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю. У ньому, зокрема, передбачається, що надання документації, яка дає право на виконання підготовчих та будівельних робіт, проведення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів може здійснюватися виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів; структурними підрозділами районних державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, розташованих за межами населених пунктів; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю через головних інспекторів будівельного нагляду – щодо об'єктів, розташованих на території кількох адміністративно-територіальних одиниць. Структуру органів архітектурно-будівельного контролю зображено на рисунку.

Законопроект спрямовано на вдосконалення процедури подання декларації про виконання підготовчих і будівельних робіт шляхом установлення вичерпного переліку підстав для їх повернення; виключення необхідності інформування замовниками місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про отримані документи на початок будівництва та прийняття в експлуатацію об'єктів, скасування відповідальності за неподання такої інформації тощо. Скорочено термін видачі технічних умов з 15 (а у окремих випадках цей термін складав 30 робочих днів) до 10 робочих днів з дня реєстрації відповідної заяви. Визначено і право замовника будівництва на застосування автономних систем інженерного забезпечення незалежно від наявності на відповідній території магістральних чи інших інженерних мереж.

Закон визначає і принцип мовчазної згоди. Застосовувати його забудовник має право на 11-й робочий день з дня подачі ним до органу державного архітектурно-будівельного контролю декларації про початок підготовчих робіт чи декларації про початок будівельних робіт, якщо такі документи з якихось

причин не були зареєстровані і не були повернуті забудовнику. Якщо ж мова йде про отримання дозволу на початок будівельних робіт, то принцип мовчазної згоди забудовник може застосувати на 10-й день після направлення скарги на дії місцевого органу до Держархбудінспекції [3].



Рисунок. Структура органів архітектурно-будівельного контролю

Таким чином, прийняття законопроекту сприятиме вдосконаленню містобудівної діяльності, посиленню ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забудови територій з урахуванням інтересів територіальних громад, забезпечить децентралізацію системи державного управління та передачу необхідних функцій та повноважень від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень.

До речі, це вже друга спроба Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України створити законодавче підґрунтя для реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю. Уперше законопроект було подано до Верховної Ради України на початку квітня 2014 р. Тоді він не був підтриманий народними депутатами.

У доопрацьованій редакції наголошується на необхідності встановлення на рівні закону вичерпного переліку документів, які подаються для прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що відповідає вимогам закону України “Про адміністративні послуги”.

Таким чином, прийняття зазначеного законопроекту сприятиме виконанню таких важливих завдань.

1. Зниженню корупційних ризиків шляхом удосконалення дозвільних процедур.

2. Послабленню державного регулювання.

3. Скасуванню необхідності інформування замовниками місцевих органів влади про отримані документи та відповідальності за неподання такої інформації.

4. Максимальному наближенню послуг щодо отримання дозвільних документів до суб'єктів господарювання.

5. Економії часу, пов'язаного з виконанням вимог регуляторного акту.

6. Розширенню повноважень і можливостей місцевих органів влади щодо:

– контролю за сплатою замовниками пайової участі;

– перевірки дотримання виданих містобудівних умов та обмежень;

– недопущення самовільного будівництва;

– комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад;

– прийняття кадрових рішень.

Попри вищезазначені переваги передача функцій архітектурно-будівельного контролю на місцевий рівень має й певні недоліки. Архітектурно-будівельний контроль є контролем галузевим, який мають здійснювати лише спеціально підготовлені фахівці. Тому щоб упевнено працювати в цій сфері, потрібно мінімум три роки практики під керівництвом досвідченого наставника. Отже, наявність висококваліфікованих кадрів на місцях – це перша проблема, яка особливо гостро позначиться на периферії.

Другий ризик – негативний вплив на діяльність інспекторів ДАБК зі сторони представників місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Проте з іншого боку, це дасть змогу забезпечити баланс стримувань і противаг між державними і місцевими органами управління у сфері будівництва.

Система архітектурно-будівельного контролю за час свого існування в Україні зазнавала змін, спрямованих на вдосконалення його здійснення. На даний час органи будівельного контролю мають значні владні повноваження по відношенню до суб'єктів будівельної галузі, система державного контролю у сфері будівництва є централізованою. У зв'язку з цим, очевидна необхідність реформування даної галузі через та передачу функцій на нижні рівні.

Нинішньою владою процес децентралізації державного управління задекларований як невідкладний. Однією зі складових концепції децентралізації влади є делегування повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю місцевим органам виконавчої влади. Що сприятиме підвищенню ефективності виконання положень Закону України “Про регулювання містобудівної

діяльності” в частині контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об’єктів містобудування, проектної документації. До того ж, передача функцій на місця сприятиме максимальному наближенню послуг щодо отримання дозвільних документів до суб’єктів господарювання та подальшому вдосконаленню дозвільної системи у сфері будівництва.

Література:

1. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-ХІV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: внесений Кабінетом Міністрів України 11 серпня 2014 р. № 4465а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 351.81+339.924:621.6

I. M. ICAEVA

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ НАФТОГАЗОТРУБОПРОВІДНИХ СИСТЕМ УКРАЇНИ

Виконано ретроспективний аналіз проблем використання нафтогазотранспортних систем і організації транзиту вуглеводневої сировини через територію України. Визначено основні проблеми в цій сфері. Теоретично обґрунтовано і запропоновано модель результативного та ефективного використання нафтогазотрубопровідних систем України.

Ключові слова: глобальні енергетичні гравці, євроінтеграція, парето-ефективна взаємодія, контрагент, утилітарні можливості, транзакція, стейкхолдер технологічного ланцюга.

The retrospective analysis of the problems of oil and gas transportation systems use and transit of raw hydrocarbons through Ukraine was performed. The main problems in this area were outlined. The model of effective and efficient use of the Ukraine oil and gas pipeline systems was theoretically substantiated and proposed.

Key words: global energy players, European integration, Pareto-efficient interaction, counterparty, utilitarian opportunities, transaction, process chain stakeholder.

Однією із ключових і критично важливих складових усього комплексу проблем національного енергетичного законодавства виступає необхідність розробки та імплементації комплексу заходів для забезпечення надійних поставок природного газу. У зв'язку з цим, проблема розробки українською державою необхідного нормативно-правового забезпечення процесів управління надійним газопостачанням у тісній взаємодії з іншими країнами-членами Енергетичного співтовариства, орієнтована на запобігання зриву поставок і становить значний як науковий, так і практичний інтерес.

Удосконалення процесів управління нафтогазотранспортними системами та транзитом нафти і газу через територію України в руслі і на основі політики євроінтеграції повинні забезпечити Україні суттєве покращання її енергетичної безпеки через інтеграцію в європейський енергетичний простір.

Приєднання України до Енергетичного Співтовариства створило потенціал для проведення в країні комплексних ринкових реформ в енергетиці, спрямованих на її інтеграцію в європейський енергетичний простір. Однак Україна використовує ці можливості неналежним чином, про що свідчить елементарний аналіз виконання нею зобов'язань щодо імплементації європейського електроенергетичного законодавства, визначених в Протоколі “Про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства” [12].

Проте і Європейське енергетичне співтовариство (ЄЕС) також не надало належної підтримки при вирішенні ключових питань у газовій сфері національного господарства. Наша держава виконала дуже багато правил, які були визначені, однак по ключових проблемах відповідей і суттєвої допомоги від Енергетичного співтовариства не отримали. Насправді, попри те, що Україна є повноправним членом ЄЕС, багато країн – членів ЄС усупереч європейському енергетичному законодавству відмовились дозволити транзит газу з Європи до України.

Незважаючи на те, що останнім часом зросла кількість наукових розвідок, в яких аналізуються проблемні питання використання, організації транзиту вуглеводневої сировини через територію України [7; 9; 11; 13], аналітичні матеріали, доповіді і оцінки щодо різноманітних форматів вирішення вищевказаних проблем [4; 10; 14; 17], структурно-організаційний формат ще не викристалізувався, не отримав науково-теоретичного, фінансово-економічного та інноваційно-інвестиційного обґрунтування.

За цілком справедливим визначенням О. Суходолі, “... необхідно виділити низку суттєвих відмінностей у розумінні змісту та мети системи забезпечення ефективного використання нафтогазотрубопровідних систем в контексті енергетичної безпеки різних країн” [15].

Політика забезпечення енергетичної безпеки різних країн також відрізняється за цілями методами та інструментами реалізації.

Підтвердженням цього слугують різні пріоритети окремих суб'єктів світового енергетичного ринку (Росії, США, ЄС, Китаю, України).

На сьогодні в Україні для вирішення загальнодержавної проблеми ефективного використання нафтогазотрубопровідних систем і досягнення цілей та завдань головного пріоритету – отримання позитивних соціально-економічних наслідків для всього українського суспільства, не розроблені механізми та не створена модель державного управління і регулювання, апробація яких в умовах євроінтеграції повинна наблизити нашу державу до очікуваних позитивних наслідків.

Метою цієї статті є обґрунтування та побудова моделі ефективного взаємодії трьох учасників ринкових трансакцій для оптимізації тристоронніх відносин держави в межах єдиного ланцюга: виробник продукції, транзитер та споживачі.

Для вирішення проблеми ефективного державного управління нафтогазотрубопровідними системами виконано. Нижче наведено дослідження з теоретичного обґрунтування моделі економічно ефективної ринкової взаємодії ВАТ “Газпром”, НАК “Нафтогаз України” і підприємств-споживачів Європейського Союзу.

Поширивши умови парето-ефективних (неоптимальних) взаємовідносин [3, с. 526–527; 6, 13, с. 94–95] на інтерпретацію взаємодії і взаємних відносин між усіма учасниками ланцюга РФ – Україна – ЄС, в рамках кожної конкретної пари, прийдемо до площинних графоаналітичних моделей, які відображають взаємовідносини між парами Сторона 1 (РФ) – Сторона 2 (Україна), Сторона 2 (Україна) – Сторона 3 (ЄС) і Сторона 3 (ЄС) – Сторона 1 (РФ).

Користуючись принципом суперпозиції – накладання процесів з наслідками виникнення нових конструктивних або деструктивних ефектів, отримаємо просторову модель обґрунтованої взаємодії у відносинах трьох сторін, в якій кожна зі сторін погоджує свою поведінку з двома іншими.

У результаті такої операції отримаємо просторову модель пошуку парето-оптимальної точки економічно ефективної ринкової взаємодії трьох учасників ринкових трансакцій на поверхні утилітарних можливостей, яка утворена в просторі декартових координат, як це було запропоновано Е. Стігліцом для обґрунтування можливості оптимізації тристоронніх відносин держави, виробників економічно значимої продукції та її споживачів на основі моделі досягнення парето-ефективних взаємостосунків [13].

Реінтерпретація відомої моделі стосовно умов організації ефективної взаємодії в рамках “постачальник – транзитер – споживач” дозволила отримати просторову модель поверхні утилітарних можливостей і корисності для всіх учасників процесу взаємодії управління через спільне прийняття важливих рішень.

Продовжуючи аналіз можливих варіантів поведінки Сторін 1, 2 і 3 в умовах запропонованої просторової моделі, неважко прийти до висновку, що будь-які односторонні дії з метою покращання власної позиції будь-якою однією окремо взятою Стороною будуть приводити до негативних наслідків і втрат:

- для обох інших Сторін з приблизним паритетом погіршення показників їх діяльності;
- для однієї із Сторін з кратним збільшенням збитків за умови збереження інтересів іншої.

Цілком можливими є також варіанти змови двох Сторін з метою покращання спільних позицій за рахунок третьої Сторони. При цьому, очевидно, що тій Стороні, яка є жертвою змови двох інших, будуть наноситись втрати, пропорційні отриманим вигодам учасників такої змови.

Тому досягнення парето-оптимальних значень результатів тристоронньої співпраці є спільною турботою керівних органів усіх трьох суб'єктів господарської співпраці.

Отже, якщо В. Петренко була запропонована просторова модель організації парето-ефективних ринкових відносин між учасниками тріади “державна – бізнес – споживачі” для демонстрації того факту, що в процесі прийняття рішень про свою діяльність в єдиному ринковому просторі всі учасники повинні намагатися уникати взаємної шкоди і натомість отримувати прийнятні для всіх результати взаємодії, то в розглянутому випадку нами продемонстровано, що парето-ефективна взаємодія трьох суб'єктів господарської діяльності з отриманням позитивних результатів всіма учасниками вимагає співпраці останніх на засадах пошуку і втілення консенсусних і/або компромісних рішень [8].

До останнього часу всі суб'єкти вироблення, прийняття і реалізації законів і регулювань, державних політик і стратегічних документів, а також корпоративних управлінських планів і рішень усіма суб'єктами господарювання за кожною із координат (єдиних у випадку РФ і України та певної множини у випадку ЄС) не знаходять спільної тристоронньої платформи для обґрунтованого і неупередженого погодження таких цілей і завдань діяльності, результативність і ефективність яких була б взаємоприйнятною і взаємовигідною (парето-ефективною) для всіх учасників технологічного міждержавного ланцюга.

Саме в зв'язку з цим виникає як необхідність, так і цілком виправдана доцільність пошуку та ідентифікації можливих варіантів організації спільної діяльності стейкхолдерів, управління спільною діяльністю суб'єктів господарювання, що володіють відокремленими лінійними частинами трубопроводних транспортних систем, які знаходяться на територіях країн-учасників.

Продовжуючи і поглиблюючи процедуру реінтерпретації процесу взаємодії сторін, отримаємо модифіковану модель, представлену на рисунку.

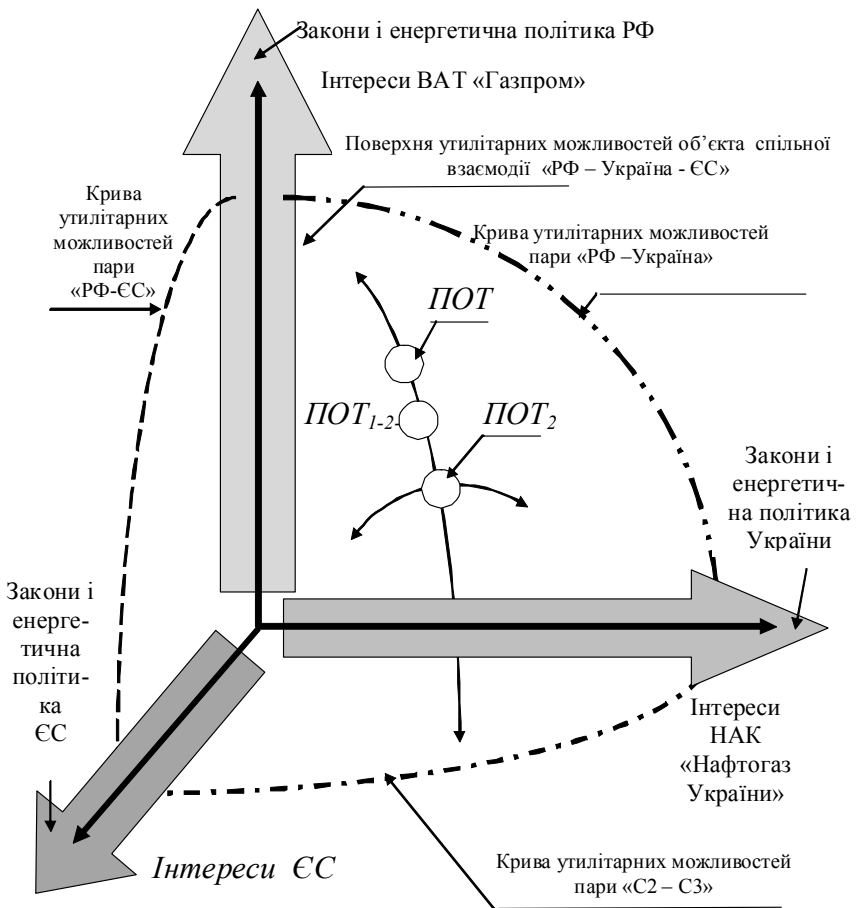


Рисунок. Просторова модель пошуку парето-оптимальної точки економічно ефективної ринкової взаємодії ВАТ “Газпром”, НАК “Нафтогаз України” і підприємств – споживачів країн ЄС (авторська інтерпретація)

На рисунку в термінах і характеристиках учасників процесу спільного використання трубопровідної транспортної системи такими державними стейкхолдерами, як ВАТ “Газпром” (Сторона 1), НАК “Нафтогаз України” (Сторона 2) і ЄС (Сторона 3) у вигляді множини окремих споживачів представлена модель парето-ефективної взаємодії. При цьому РФ сьогодні практикує організування питань співпраці з будь-яким споживачем цієї множини тільки у двосторонньому форматі, тобто – з кожною країною ЄС окремо.

На моделі продемонстровано, що до останнього часу кожен із органів корпоративного управління визначених нами стейкхолдерів технологічного ланцюга трубопровідної транспортної системи (ТТС) працює, по-перше, в юридичному просторі згідно законів, регулювань і сформованій державній політиці власної країни і, по-друге, (як у випадку РФ і України) – під прямим і потужним впливом відповідних органів державного управління своїх країн (президентів, урядів, міністерств тощо).

Одночасно з цим, країни ЄС у комплексі цих відносин представляють окремі оператори (фірми, компанії, товариства), які, будучи корпоративними структурами і не підпадаючи під директивні впливи власних урядів, працюють у рамках нормативно-правового поля ЄС.

Отже, незаперечним фактом виявляється повна неадекватність законів, регулювань та енергетичних політик Російської Федерації, України і країн Європейського Союзу.

Приклади використання теоретичного критерію парето-ефективності в практиці управління нафтогазовими підприємствами з досягненням позитивних наслідків окремими підприємствами відомі як в Україні [9], так і в Росії [1], що дозволяє оптимістично оцінювати потенціал використання запропонованих нами рекомендацій для організації співпраці групи окремих підприємств.

Усвідомлення ж того, що "... від стійкості цілей стратегічного розвитку ВАТ "Газпрому" як глобальної енергетичної компанії, надійності, стабільності, ефективності поставок природного газу ВАТ "Газпром" в значній мірі залежать економічний розвиток, енергобезпека і добробут як нашої країни, так і наших європейських і східноазіатських партнерів" [2] може і повинно лягти в основу такого ж розуміння підходів до організації співпраці всіма іншими стейкхолдерами, яким також властиві характеристичні глобальних енергетичних гравців.

Запропонована модель і рекомендації ефективного функціонування нафтогазотрубопровідних систем у процесах і процедурах співпраці, виконання яких змогло б відкрити нові можливості як для гарантування енергобезпеки кожної з держав-учасниць, так і для прискорення процесів їх інтеграції диктують доцільність подальших досліджень у напрямку розробки комплексу пропозицій і рекомендацій щодо шляхів удосконалення механізмів державного управління вітчизняними нафтогазотранспортними системами в умовах євроінтеграції з наступною апробацією і оцінкою їх управлінської дієвості та очікуваної економічної ефективності в результаті провадження в практику управління.

Література:

1. *Афанасьев А. А.* Парето-эффективность, минимизация издержек и инновации – важнейшие составляющие политики ОАО "Газпром" в сфере добычи природного газа / *А. А. Афанасьев // Газовая промышленность.* – 2009. – № 4. – С. 10–17.

2. *Афанасьев А. А.* Устойчивость стратегических целей – необходимое условие развития Газпрома как глобальной энергетической компании [Электронный ресурс] / А. А. Афанасьев // Экономика и право в газовой промышленности № 704. – Режим доступа : <http://gasoilpress.ru>.

3. *Блауг М.* Економічна теорія в ретроспективі / М. Блауг ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 670 с.

4. Энергетична безпека України 2010: виклики, можливості, сценарії / [Електронний ресурс] / Український інститут публічної політики. – Режим доступу : <http://esco-ecosys.narod.ru>.

5. *Ісаєва І. М.* До обґрунтування стратегічних цілей та основних напрямків організаційно-форматного розвитку газотранспортної системи України / І. М. Ісаєва, Н. В. Люта // Теорія і практика стратегічного управління розвитком галузевих і регіональних суспільних систем : зб. тез доп. IV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 15 – 17 травня, 2013 р.). – Івано-Франківськ : ПП Курилюк, 2013. – С. 17–21.

6. *Парето Вільфредо.* Компедіум по общей социологии / Государственный ун-т Высшая школа экономики / А. А. Зотов ; пер. с ит. – 2-е изд. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008. – 512 с.

7. *Петренко В. П.* Пріоритети державного регулювання і управління нафтогазотранспортною системою України / В. П. Петренко, І. М. Ісаєва // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (12 квітня 2013 р., м. Київ). – К., 2013. – С. 67–72.

8. *Петренко В. П.* До визначення шляхів оптимізації стосунків держави, виробників і споживачів з використанням закономірностей парето-ефективного ринку / В. П. Петренко // Науковий вісник ІФНТУНГ. – 2002. – № 4. – С. 71–76.

9. *Петренко В. П.* Графоаналітичне моделювання процесів і умов гармонізації інтересів сторін – учасників державно-приватних партнерств / В. П. Петренко, Г. Ф. Боднар // Наукові праці національного університету харчових технологій. – 2010. – № 34. – С. 85–88.

10. *Поливана Т.* Приєднання до Енергетичного співтовариства: чи стануть поставки газу в Україну надійнішими? [Електронний ресурс] / Т. Поливана // НОМОС. Центр содействия изучению геополитических проблем и евроатлантического сотрудничества Черноморского региона. – Режим доступу : <http://nomos.com.ua>.

11. *Прейгер Д. К.* Розвиток міжнародної системи транспортування вуглеводнів в умовах глобального та регіонального перерозподілу контролю за їх видобуванням і постачанням [Електронний ресурс] / Д. К. Прейгер. Режим доступу : www.niisp.gov.ua.

12. Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

13. *Стігліц Е. Дж.* Економіка державного сектора / Е. Дж. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник та Р. Скільський. – К. : Основи. – 1998. – 720 с.

14. Створення міжнародного газотранспортного консорціуму на базі ГТС України // Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2004. – № 1. – С. 3–23.

15. *Суходоля О. М.* Теоретико-методологічні засади забезпечення енергетичної безпеки України / О. М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2 (31). – С. 129–139.

16. *Швидкий Е. А.* Про крос-функціональну природу і проблеми управління бізнес-процесами транспортування нафти і газу через територію України / Е. А. Швидкий, Н. В. Люта, В. П. Петренко // Проблеми і перспективи транспортування нафти і газу (ППТНГ-12) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (14 – 18 травня 2012 р., м. Івано-Франківськ). – м. Івано-Франківськ. – 2012. – С. 23–25.

17. *Шевцов А. І.* Європейський енергетичний ринок та перспективи України. Аналітична матеріал [Електронний ресурс] / А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, В. О. Бараннік // НІСД. – Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 35.072.6

Я. М. КОВАЛЕНКО

КОНТРОЛІНГ ЯК СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Наведено аналіз розвитку контролінгу як механізму управління. Визначено передумови та шляхи створення системи контролінгу як засобу досягнення стратегічних і тактичних цілей: проаналізовано основні його інструменти; обґрунтовано місце та роль контролінгу в діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема в процесі вдосконалення їх ресурсного забезпечення, запропоновано більш розширене тлумачення сутності поняття контролінгу в системі державного управління.

Ключові слова: контролінг, система контролінгу, стратегічний контролінг, оперативний контролінг, державне управління, управлінське рішення.

The paper presents a development appraisal of controlling as a management mechanism. Prerequisites and ways have been determined to create a controlling system as a means of achieving strategic and tactic goals: its basic tools have been analyzed; the place and role of controlling in the central executive authorities' activity are substantiated, particularly in improving resource support; a broader interpretation of the essence of controlling in the public administration system has been proposed.

Key words: controlling, system of controlling, strategic controlling, operating controlling, public administration, managerial decision.

Протягом періоду існування незалежної України контролінг поки що не став дієвим механізмом ефективного планування, бюджетування та раціонального цільового використання ресурсів у діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямованих на успішне функціонування установи в довгостроковій перспективі, всебічний аналіз її діяльності, якісне виконання доведених державою завдань і досягнення запланованої мети за будь-яких змін зовнішнього середовища та господарської діяльності установи. Одним з основних завдань сучасного українського державотворення є пошук нових підходів і шляхів, спрямованих на вдосконалення нині діючої неефективної системи державного управління [7, с. 3]. Одним з таких шляхів є впровадження контролінгу в діяльність центральних органів виконавчої влади та підпорядкованих установ.

Наукове дослідження будь-якого явища або процесу здійснюється у визначеній послідовності з використанням певного набору методів, які залежать від напрямку й мети дослідження, визначають його методологію. Найбільш вдалою, на наш погляд, виглядає методологія, яка представлена у монографії Л. Письмаченко щодо державного управління зовнішньоторгівельною діяльністю в Україні, яка може бути адаптована за різними напрямками пошукової роботи науковців, у тому числі і у вказаній сфері [8].

На сьогодні немає єдиного порозуміння щодо поняття та сутності контролінгу як ефективного механізму управління, важливості його використання в діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема, у процесі вдосконалення ресурсного забезпечення. Зазначене актуалізує подальші дослідження із зазначеної проблематики та необхідність їх практичного впровадження.

Визнані науковці України та закордону протягом останніх років приділяють ретельну увагу дослідженням успішного досвіду розвинутих країн світу щодо використання контролінгу та можливості його адаптації до наявних економічних умов кожної конкретної країни. Серед них, такі як: Е. Майер, Р. Манн, Й. Вебер, А. Кармінський, А. Приймак, В. Мурашко, С. Фалько, В. Бодров, Л. Письмаченко, В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін, М. Свердан, М. Івашов, О. Оболенський, А. Мельник, А. Аверьянов, А. Скаленко, У. Бек, Д. Гвішіані, Н. Мойсеєв, М. Фуфигіна, Л. Попова, М. Мескон, О. Добровольська, Р. Каплан, Д. Норт, Т. Санталайнен, Т. Сааті та ін.

Метою цього дослідження є виявлення сутності контролінгу як нового механізму управління, що являє собою інтегровану систему управління управлінням і необхідності його використання в діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема в процесі вдосконалення ресурсного забезпечення, необхідного для успішного функціонування державних установ у довгостроковій перспективі та виконання ними державних завдань.

У сучасних умовах господарювання на рівні господарюючих суб'єктів та їх підрозділів перед керівниками різного рівня постає необхідність своєчасно здійснити прогноз господарської діяльності, визначити ефективність, виявити причини відхилень фактичних витрат від планових, своєчасно скорегувати ці відхилення й оптимізувати співвідношення між витратами та результатами діяльності. Німецькі вчені Р. Манн та Е. Майер вважають, що саме в забезпеченні вищезазначеного, у виконанні запланованих завдань і досягненні визначеної цілі полягає мистецтво управління, складовою якого є контролінг – система управління майбутнім, мета якої – тривале і успішне функціонування організації, підрозділів, структурних одиниць та працівників у довгостроковій перспективі.

Існують дві версії щодо походження поняття “контролінг”. Перша з них указує на латинські “contra” і “rotulus” та англійські “contra-roullour” коріння цього поняття, що в перекладі означає “зустрічна роль”. Пізніше, базуючись на такому трактуванні, поступово виникає назва посадової особи – контролера, яка саме відігравала таку “зустрічну роль” в управлінні грошовими та товарними потоками.

За іншою версією виникнення поняття “контролінг” пов'язане із французьким терміном “controler”, який перекладається як контролювати, перевіряти та дуже часто ототожнюється з поняттям “контроль” [7, с. 5].

Проте поняття “контролінг” і “контроль” відмінні, оскільки контролінг є специфічним механізмом, орієнтованим на майбутнє, а контроль – спрямований у минуле, на виявлення помилок за фактом за результатами подій, що відбулися, є складовою компонентою контролінгового механізму.

Передумовами виникнення контролінгу були макроекономічні умови, що склалися у світі, пов'язані з економічною історією кожної конкретної країни. Так, високі темпи економічного зростання наприкінці ХІХ – початку ХХ ст, промисловий підйом у США, розвиток активного акціонування виробництва, який супроводжувався виникненням акціонерних господарських товариств (трестів, холдингів) та наявність монополій, укрупнення підприємств, ускладнення виробництва потребували постійного вдосконалення існуючих і пошуку нових методів управління. Дані бухгалтерського обліку, які констатували факти здійсненої господарської діяльності, поступово ставали недостатніми, непридатними для планування і прогнозування діяльності підприємств та організацій. За таких умов починає

виникати виробничий облік, орієнтований на “внутрішнього” користувача, який дозволяє своєчасно отримувати релевантну інформацію для забезпечення прийняття управлінських рішень. Контроль, що існував з боку держави за монополіями, потребував від підприємств удосконалення методів фінансового контролю та бухгалтерського обліку – обліку для “зовнішніх” користувачів, у тому числі і для держави. Велика депресія 1929 – 1933 років, світова економічна криза зосередили увагу фахівців на ідеї контролінгу та його методах, яка дозволяла впровадження більш детального обліку витрат та актуалізацію планування з орієнтацією на майбутнє.

У 1970-х рр. у Німеччині починають з’являтися транснаціональні корпорації, формуватися центри прибутку, для управління якими використовувати інструменти бухгалтерського та фінансового обліку стає недоцільним. На початку 1980-х рр. загострюється проблема неплатоспроможності підприємств, що веде до економічно-історичної необхідності вдосконалення механізмів управління та інструментів планування і контролю. Уперше у державному управлінні нові методи управління було запроваджено у Німеччині в 1996 р. у Федеральному відомстві державного управління (ФВДУН), яке здійснювало надання послуг для всіх федеральних міністерств Німеччини. Необхідність перебудови адміністративних відносин із застосуванням контролінгу була зумовлена скороченням дохідної частини земельних бюджетів у зв’язку із появою додаткових відрахувань у фонд трансфертів за Солідарним пактом. Виникла потреба модернізації управління, яке б забезпечувало виконання більшої кількості завдань в умовах обмеженості часу, матеріальних та фінансових ресурсів [7, с. 7].

Для країн пострадянського простору поняття “контролінг” починає з’являтися в 1990-і рр. із розпадом СРСР, руйнуванням інтеграційних економічних зв’язків. Нові ринкові умови за відсутності державних замовлень вимагали переорієнтації підприємств на конкурентні засади.

У зовнішньому середовищі, яке постійно змінювалося, став актуальним пошук нових методів, інструментів і систем управління. Ці методи повинні були забезпечувати своєчасне отримання релевантної інформації про реальне положення справ для “внутрішніх користувачів”, для підвищення ефективності управлінських рішень, які б забезпечували існування організації в довгостроковій перспективі та досягнення нею встановлених оперативних і стратегічних цілей [10].

У вітчизняній та в закордонній літературі зустрічаються різні підходи щодо понятійно-категорійного визначення контролінгу, а саме: контролінг як одна чи декілька управлінських функцій (наприклад, планування та контроль), контролінг як управлінський облік (та інші функціональні області), контролінг як інформаційне забезпечення управління, контролінг як механізм досягнення цілей, контролінг як управління управлінням, контролінг як управлінська концепція, контролінг як управлінська філософія [6; 7].

Крім того, існують різні словникові визначення “контролінгу”, які дають неоднозначні тлумачення цього поняття. Наприклад, у “Большом экономическом словаре” контролінг – це “система постійної оцінки всіх сторін діяльності підприємства, його відділень, керівників, співробітників з точки зору своєчасного та якісного виконання завдань стратегічного плану, виявлення відхилень й прийняття невідкладних, енергійних дій, щоб намічені цілі були досягнуті за будь-яких змін господарської діяльності.” [1, с. 334].

У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” зазначено, що:

1) контролінг – це система неперервного оцінювання усіх сторін діяльності підприємства, компанії та ін., її підрозділів, керівників, співробітників, тощо;

2) контролінг – це назва підрозділу фірми на промислових підприємствах Німеччини, США [2, с. 569].

В “Економічній енциклопедії” за ред. С. Мочерного це поняття має таке визначення: контролінг (англ. to control – регулювати, підпорядковувати, управляти) – позафункціональний інструмент управління (може застосовуватися до усіх сфер та ієрархічних рівнів управління), який завдяки цілеспрямованому збору та обробці інформації допомагає у процесі прийняття рішень та управління підприємством [4, с. 828].

Проаналізувавши різноманітні визначення контролінгу та передумови його виникнення стає можливим [7; 10] відслідкувати еволюцію розвитку цього поняття (рисунок).

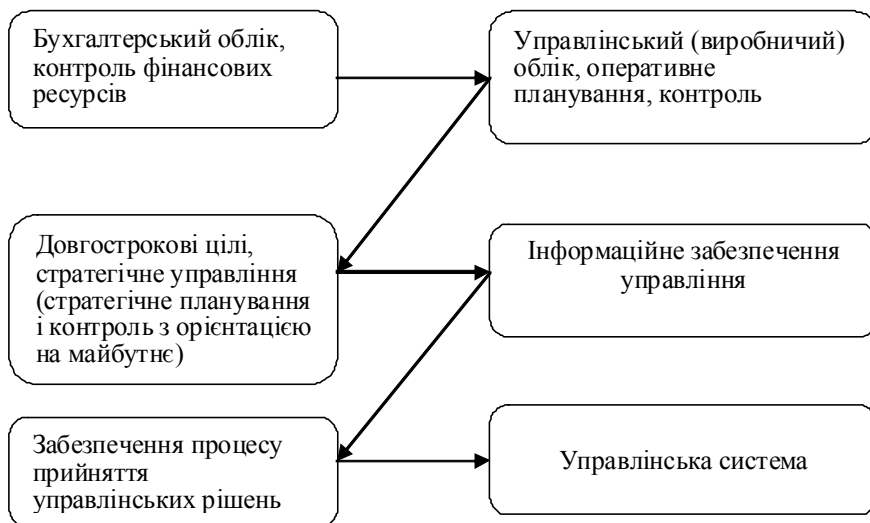


Рисунок. Еволюція контролінгу (складено автором)

Спочатку домінував процесний підхід (контролінг як одна або декілька функцій (планування, контроль). У зв'язку із виниклими економічними обставинами контролінг стали розглядати в межах системного та ситуативного підходів: контролінг як система управління, але система індивідуальна для кожного суб'єкта господарювання залежно від ситуації, в якій воно функціонує. Отже, контролінг є більш широким поняттям ніж окремо взяті управлінські функції (планування, контроль тощо); ніж система управлінського обліку, більше ніж інформаційне забезпечення процесу прийняття управлінських рішень.

Можна виділити два підходи до визначення системи контролінгу. Перший базується на визначенні контролінгу напрямків діяльності суб'єкта господарювання тобто контролінг функціональних сфер діяльності: контролінг маркетингу, контролінг ринку та зовнішнього середовища, контролінг забезпечення ресурсами; контролінг у сфері логістики, фінансовий контролінг, контролінг інвестицій, контролінг інноваційних процесів, контролінг персоналу [5; 10].

Другий підхід – система контролінгу – це визначення взаємопов'язаних елементів: цілей, завдань, функцій, принципів, методів та інструментів, інформаційного забезпечення, системи документообігу, структури служби контролінгу (за необхідності). Відсутні також єдині позиції щодо сутності цілей, завдань, функцій, принципів, методів, інструментів контролінгу та побудови структури служби контролінгу. Узагальнено, можна навести наступні твердження, що основними елементами системи контролінгу є: цілі стратегічного та оперативного контролінгу (ціль стратегічного контролінгу – забезпечення довгострокового функціонування суб'єкта господарювання у динамічному зовнішньому середовищі; оперативного – виконання поточних цілей, що стосуються різних функціональних областей конкретної організації); завдання і функції (Л. Попова називає завданнями контролінгу управлінські функції, інші – функції, що пов'язують процеси між собою в організації [8]).

Одним з джерел інформації у стратегічному/оперативному контролінгу є стратегічний/оперативний облік. Інструментарій стратегічного/оперативного обліку – це формування стратегічних/оперативних балансів (зовнішнього – аналіз зовнішнього середовища, шансів та ризиків, та внутрішнього – оцінка сильних та слабких сторін напрямків діяльності).

Важливе місце в системі контролінгу займає контролінговий механізм, під яким розуміється комплекс засобів та інструментів, передбачених для реалізації основних функцій контролінгу, формою втілення якого є експертно-аналітична спостережна система управління організацією, зорієнтована на забезпечення її ефективного розвитку в довгостроковій перспективі [3].

Контролінг об'єднує управлінський, бухгалтерський, фінансовий, податковий та статистичний облік в єдину облікову систему, яка є інформаційним забезпеченням системи контролінгу [3, с. 84].

Основна задача контролінгу – виявлення відхилень, аналіз причин цих відхилень, формування пропозицій за можливими корегуваннями стратегічних та оперативних планів відповідно до умов зовнішнього середовища, що змінюються. До інструментів контролінгу відносяться: бюджетування, система збалансованих показників, аналіз відхилень.

В умовах зростаючого негативного впливу світової кризи та загострення внутрішніх дестабілізуючих факторів економіки особливої актуальності та важливості набуває проблема аналізу, планування і прогнозування фінансового стану та ефективного функціонування центральних органів виконавчої влади у середньостроковій перспективі при наявному гострому дефіциті бюджетних коштів. З ускладненням задач, пов'язаних із прогнозуванням, моделюванням та передбаченням майбутнього з'являються нові напрями державного управління організаційно-господарською діяльністю в межах сучасних концепцій управлінського обліку та контролінгу, наближених до міжнародних стандартів. У різних національних економіках використовуються обидва поняття як синтезований вид управлінської діяльності, орієнтований на реалізацію задекларованих цілей. Поняття “управлінський облік” відповідає американській школі, а “контролінг” – німецькій. Європейський досвід використання контролінгу передбачає, що витрати і результати діяльності цілком і повністю визначаються ступенем ефективності управління, обсягом і якістю роботи, спрямованої на задоволення потреб внутрішнього управління. Про доцільність використання спільних з німецькою школою понять свідчить факт активного економічного співробітництва між Україною та Німеччиною в рамках реалізації спільних інвестиційних проектів у різних галузях промисловості (найбільша кількість належить харчовій промисловості) [6].

Упровадження цієї системи вимагає докорінно нових підходів і методів організації державного управління на всіх рівнях адміністративної ієрархії. Питання застосування контролінгу та необхідності вдосконалення ресурсного забезпечення діяльності ЦОВВ набувають особливої актуальності сьогодні у процесі впровадження економічних реформ, інтеграції України в міжнародний простір, за наявності гострого дефіциту бюджетних коштів, політичної, економічної криз, недовіри громадянського суспільства до системи органів державного управління через корупційну складову.

Економічна та соціальна діяльність центральних органів виконавчої влади становить собою професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо. Предмет економічної діяльності центральних органів виконавчої влади зумовлений цілями їх функціонування щодо забезпечення реалізації завдань і функцій держави з метою задоволення економічних, соціальних та духовних потреб суспільства і конкретної особи, спрямування

ресурсів на забезпечення досягнення встановленої мети та моніторинг цільового використання наданих коштів.

Складовими циклу ресурсного забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади є система показників, планування заходів та бюджетування, виконання запланованих заходів, моніторинг та контроль показників, аналіз відхилень, прийняття управлінських рішень.

Як відомо, стратегічне мислення керівництва держави, центральних органів виконавчої влади відображається в різноманітних планових документах, які спираються на бюджетування кожного центрального органу виконавчої влади. У свою чергу бюджетування є невід'ємною частиною планування та контролінгу, яка дозволяє створити систему планових показників з подальшим контролем та аналізом відхилень фактичних даних, встановити причини, що спричинили ці відхилення, знайти шляхи, спрямовані на вирішення виявлених проблем.

Базуючись на цілях центрального органу виконавчої влади (місія, стратегічні цілі, тактичні цілі; конкретні завдання, що визначені та затверджені законодавчо), система контролінгу вирішує стратегічні та тактичні завдання, забезпечує розроблення дієвих заходів, здійснення яких потребує певного обсягу грошових коштів та залучення відповідних ресурсів. Сформовані ЦОВВ плани діяльності на плановий та два наступних прогностичних роки, залежно від умов та ситуації, що складаються у відповідному бюджетному періоді, потребують певних коригувань і збалансованості між установленими цілями, запланованими завданнями і заходами, очікуваними результатами та виділеними обсягами ресурсів.

В умовах дефіциту бюджетних коштів постає питання перед ЦОВВ оптимізації витрат, задоволення першочергових потреб, визначення пріоритетних напрямків діяльності задля раціонального використання коштів, спрямованих на забезпечення виконання затверджених планів та досягнення встановленої мети. Як відомо, контролінг є універсальним механізмом і може бути застосований до будь-якої сфери діяльності, але для кожного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері і має певну специфіку своєї діяльності, контролінг є суто індивідуальною системою.

Основне завдання контролінгу в системі державного управління – створення системи випереджаючого контролю та автоматичного регулювання, яка забезпечить ефективне керівництво системою державного управління.

На сьогодні в Україні відсутнє нормативно-правове визначення контролінгу. Існують окремо розроблені норми, які не систематизовані, розпорошені і не взаємопов'язані між собою. Фахівці ЦОВВ необізнані у сфері контролінгу, елементи контролінгу використовуються ними неусвідомлено і фрагментарно. Крім того, в Україні відсутнє спеціалізоване

видання з цієї проблематики та фундаментальні праці з впровадження контролінгу в основних галузях економіки та державному управлінні [3], що унеможлиблює поінформованість суспільства та обмін досвідом з питань контролінгу, як це запроваджено у США, Німеччині та Росії.

Відповідно до визначення, наданого Л. Письмаченко: “Контролінг у системі державного управління – це інтегрована система управління адміністративними підрозділами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що базується на комплексному використанні методів планування, обліку, аналізу, контролю, прогнозування і спрямована на підвищення ефективності управлінських рішень та їх орієнтацію на довгострокову перспективу” [7, с. 64].

Зважаючи на викладений вище матеріал та практику державного управління, автор пропонує розширити понятійно-категорійний апарат контролінгу в системі державного управління, визначивши контролінг як інтегровану саморегульовану систему управління, що базується на комплексному використанні системного та ситуаційного підходів, методів планування, обліку, аналізу, контролю, прогнозування, моделювання та постійній оцінці усіх сторін діяльності організації, її структурних підрозділів, керівників та працівників, спрямованої на прийняття ефективних управлінських рішень та досягнення оперативних/стратегічних цілей в умовах швидкозмінного динамічного зовнішнього середовища.

Використання зазначеного механізму в діяльності центральних органів виконавчої влади дасть можливість забезпечити раціональне планування та цільове використання бюджетних коштів, ефективне функціонування ЦОВВ у довгостроковій перспективі та досягнення запланованої оперативної / стратегічної мети в умовах обмежених ресурсів та часу за будь-яких змін зовнішнього середовища. Зазначене дозволить державі набути статусу рівноправного і конкурентоспроможного гравця на внутрішньому та зовнішньому ринках, стати активною складовою соціального, політичного та економічного життя світової спільноти.

Виявлено, що в процесі формування системи контролінгу необхідно обов'язково застосовувати в комплексі не тільки системний підхід (планомірне дослідження об'єктів пізнання як складних динамічних систем, що складаються з окремих елементів і мають численні внутрішні і зовнішні зв'язки), а й ситуаційний (будь-яка організація є відкритою системою, що взаємодіє із швидкозмінним зовнішнім середовищем і в кожному конкретному випадку на неї впливає цілий комплекс ситуаційних факторів). Зазначене є актуальним і потребує подальшого дослідження та вивчення.

Запропоновано розширити понятійно-категорійний апарат контролінгу в системі державного управління, який відобразатиме сутність зазначеного механізму у державному управлінні – досягнення встановлених оперативних/

стратегічних цілей за будь-яких змін зовнішнього середовища в умовах обмежних ресурсів і часу, успішне функціонування установи у довгостроковій перспективі.

Установлено, що в Україні відсутнє нормативно-правове визначення контролінгу. Фахівці ЦОВВ необізнані у сфері контролінгу, елементи контролінгу використовуються ними неусвідомлено і фрагментарно. Крім того, в Україні відсутнє спеціалізоване видання з цієї проблематики та фундаментальні праці з впровадження контролінгу в основних галузях економіки та державному управлінні. Це актуалізує подальші дослідження у зазначеній сфері та необхідність утворення в Україні спеціалізованого видання з питань контролінгу задля обміну досвідом та поінформованості суспільства, як це запроваджено у США, Німеччині та Росії.

Література:

1. *Борисова А. Б.* Большой экон.словарь / А. Б. Борисова. – Изд. 2-е. – М. : Книжный мир, 2006. – 860 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов.) / уклад і голов.ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.
3. *Добровольська О. В.* Контролінг як засіб створення довгострокових конкурентних переваг на підприємстві [Електронний ресурс] / О. В. Добровольська. Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua>.
4. Економічна енциклопедія : У трьох томах. Т. 1 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : ВЦ “Академія”, 2000. – 864 с.
5. Контролінг у бізнесі. Методологічні і практичні основи побудови контролінгу в організаціях / А. М. Кармінський, М. І. Оленев, А. Г. Примаєк, С. Г. Фалько. – М. : Фінанси та статистика, 2003.
6. *Норт Д.* Інституції, Інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
7. *Письмаченко Л. М.* Контролінг в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : навч. посіб. / Л. М. Письмаченко. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.
8. *Письмаченко Л. М.* Державне управління зовнішньоторгівельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л. М. Письмаченко. – Юго-Восток, Лтд., 2008. – 366 с.
9. *Попова Л. В.* Контролінг : Навчальний посібник / Л. В. Попова, Р. Е. Ісакова, Т. А. Головіна. – М. : Справа і Сервіс, 2003.
10. *Фуфигіна М. М.* Контролінг як система управління – [Електронний ресурс] / М. М. Фуфигіна. – Режим доступу : <http://library.krasu.ru>.

Надійшла до редколегії 10.10.2014 р.

УДК 352.07

Є. А. КОНЯЄВ

**“ІНСТИТУТ ОСАДЧИХ”
ЯК ФЕНОМЕН У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ
СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ XVII-XVIII ст.**

Проведено аналіз управлінських функцій виняткового соціально-політичного інституту в історії Слобідської України XVII – поч. XVIII ст. – інституту осадчих на основі давніх звичаїв та традицій.

Ключові слова: інститут осадчих, “право вільного переходу”, масова українська колонізація.

The analysis of governance functions of a unique socio-political institution in the history of the Slobidska Ukraine of the XVII-th – early XVIII-th centuries – the institution of osadchi – based on ancient customs and traditions.

Key words: osadchy institution, ‘the right to free movement’, mass Ukrainian colonization.

Масова українська міграція та етнічна колонізація земель “Дикого поля” середини XVII-XVIII ст. зумовили становлення Слобідської України як етноісторичного регіону. Проте в захопленні процесами потужного народного руху, що відтворив на нових незаселених землях унікальні республіканські традиції українського народу, ранні автори та сучасні дослідники історії Слобожанщини недостатньо уваги приділяли тим управлінським інституціям, від яких багато в чому залежав власне процес переселення та освоєння нових земель, заснування поселень та організація буття й управління громад українських переселенців.

Інститут осадчих вважається феноменом в історії Слобідської України, її “візитною карткою” й унікальним соціально-політичним явищем. Імена перших осадчих слобідських поселень вкрай рідко зустрічаються на сторінках спеціальних досліджень в галузі історії державного управління та історичної літератури, хоча, як зазначав видатний дослідник історії Слобідської України Д. І. Багалій, їх діяльність заслуговує на більшу увагу з боку прийдешніх поколінь [3].

Зазначене вище зумовлює актуальність теми даної статті як наукового дослідження, його теоретичне і практичне значення в контексті подальших досліджень у галузі теорії та історії державного управління на матеріалах конкретного етноісторичного регіону – Слобідської України.

Теоретичною основою роботи стали концепції, положення і висновки, які містяться у працях відомих учених у галузі загальної історії, історіографії, джерелознавства, історії та теорії державного управління. Над питаннями

соціально-політичного розвитку Слобожанщини працювали А. Антонов [1], Д. Багалій [2; 3; 4; 5], М. Гербель [7], О. Гуржій [8], В. Гуров [9], В. Маслійчук [11; 12], В. Семенов [13; 14], С. Серьогіна [10], Филарет [15].

Водночас, незважаючи на доволі значну кількість публікацій з окреслених питань, залишається актуальним завдання щодо подальшого дослідження ролі та місця інституту осадчих в історії регіону. Необхідність узагальнення історичних даних щодо засад та організаційно-правових механізмів діяльності осадчих у справі заселення Слобожанщини, становленні управлінської та самоврядної організації слобідсько-українського суспільства середини XVII – початку XVIII ст. зумовило вибір теми та визначення мети дослідження.

Мета статті – охарактеризувати функції та повноваження перших осадчих Слобідської України з огляду на компетентності посадових осіб у системі управління в умовах становлення державно-владних відносин середини XVII ст.

Лиха година і важка доля українського народу в історії його становлення і розвитку завжди сприяли появі унікальних соціальних та політичних явищ, що вирізняли українство в різні історичні періоди з-поміж інших народів. До таких слід віднести і козацтво та створену ним козацьку республіку – Військо Запорізьке Низове, і самобутню козацьку державу часів Визвольної війни – Гетьманщину та ін. До подібних соціально-політичних феноменів слід віднести і масову народну українську міграцію, тобто народний рух у пошуках кращої долі, наслідком якого стає розширення етнічної української території й утворення нових етноісторичних регіонів на зразок Слобідської України [12]. У загальному потоці переселенців з території Наддніпрянської України у першій половині XVII ст. виявився успадкований віками дух українського свободолобства, прагнення такої долі, що гідна вільної людини, самостійного господаря, повноправного члена самоврядної громади. Не менш унікальним в добу поширення на терени Східної Європи кріпацтва та особистої залежності людини від іншої людини стає явище, що, власне, і забезпечувало можливість масової колонізації “незайманих земель дикого поля” – давнє право вільного переходу населення, притаманне українському народові з давніх часів. Саме масовий міграційний рух з Наддніпрянщини, викликаний причинами соціально-політичного характеру часів Хмельниччини та Руїни, забезпечений давнім правом вільного переходу населення з місця на місце, зумовив появу такого історичного явища як “інститут осадчих” на території Слобідської України.

Інститут осадчих на українських землях відомий з попередньої епохи. За часи Польського та Литовського панування справою заснування нових поселень – осадництвом займалися королівські старости та воеводи, а, також, місцева українська знать (давні українські роди Вишневецьких, Острогоських та ін.), поширюючи таким чином територію українського

розселення на схід та північний схід [2, с. 35]. Але дійсно народного і масового характеру осадництво набуває саме на теренах Слобідської України. Функції осадчих перебирають на себе не представники місцевої державної влади чи нобілітету, а “шановані” простою українською переселенською спільнотою вихідці з народу, ватажки дійсно народної колонізації “дикого поля”. Цей історичний факт дозволяє вважати осадництво як суспільно-політичне явище, що притаманне історії такого регіону, як Слобідська Україна. У ролі отаманів-осадників виступали представники різних соціальних прошарків – і козаки, і посполиті, і місцева козацька старшина, і пани-можновладці, проте спільним для усіх залишалось одне. Такі ватажки і очільники народної колонізації “Дикого поля”, що були при усіх переселенських громадах, виконували нелегку справу соціально-економічного та господарського освоєння великого малолюдного регіону – Слобожанщини.

Заселення території майбутньої Слобідської України велось різноманітним за соціальним походженням населенням Наддніпрянської України. З самого початку XVII ст. чітко простежується два умовні соціальні потоки перших переселенців – організований за військовим зразком козацький та масовий “різночинний”, що включав у себе представників різних верств українського суспільства початку-середини XVII ст. [2]. Громади, зорганізовані за першим зразком, одразу привносили на землі “Дикого поля” уставлений полковий козацький устрій. В ролі перших осадчих при таких громадах переважно виступали козацькі старшини. Такими були Я. Острянин в Чугуєві, І. Зінківський у Острогозьку, Я. Черніговець у Балаклії та ряд інших старшин-осадчих. Керівні козацькі посади вони займали і до переселення, очолили міграційних рух і залишилися в ролі перших осадчих названих міст вони і на землях Слобідської України. В іншому випадку маємо відмінний від першого процес поступового заселення невеликими ватагами переселенців певних територій і формування відповідних нестабільних в соціальному розумінні громад з доволі несталим управлінням та організацією суспільства [5, с. 50]. До складу подібних переселенських громад входили і козаки, і поспільство, і міщанство, і духовенство [2, с. 23]. Ця особливість зумовлювала появу іншого типу осадчих, загальнонародних обранців, лідерів народного руху.

За результатами спеціальних історичних студій з питань ранньої організації життя українства Слобожанщини сучасний дослідник історичного минулого нашого краю В. Семенов визначає лишень два типи осадчих [13, с. 84], залишаючи поза увагою козацьких старшин, чия діяльність, як нами зазначено вище, нічим не відрізнялась від осадницької діяльності так званих “народних” осадчих. До того ж автор зовсім не звертає уваги на такий маловідомий прояв осадницької діяльності, як організація “підданської” колонізації. Подібна постановка питання, вважаємо, не відображає усю повноту розкриття особливостей і ролі осадчих в історії

регіону, а отже, і запропонована В. Семеновим класифікація потребує доопрацювання та уточнення.

Перш за все, не заперечуємо, що до одного з типів осадчих, за типологією В. Семенова, належать особи, що очолили переселенські громади ще на території Наддніпрянської України [13]. Дійсно, такі ватажки народної міграції, обрані усією громадою, очолили не тільки процес переселення соціально неоднорідної громади, до складу якої входили і козаки, і посполиті, і міщани, а й заснування нових поселень на Слобожанщині. Прибувши на місце нового оселення, вони беруться за побудову укріплень і самого поселення, організують господарське життя і побут населення, входять у відносини з місцевою московською воєводською адміністрацією краю. Проте ті ж самі функції виконували і старшини, коли прийшли на московське прикордоння з татарським степом для “вічного влаштування” [14]. Це дає можливість вважати козацьких ватажків дійсними осадчими заснованих ними поселень з усіма ознаками, притаманними цьому специфічному соціально-політичному явищу в історії та класифікувати їх як окремих тип слобідських осадчих.

До іншого типу осадчих В. Семенов відносить місцевих поселенців, що раніше за інших оселилися на вказаній території та повели справу внутрішнього розселення. Визначальною відмінною ознакою таких осадчих було те, що вони добре знали місцевість та специфіку місцевого життя. Такі осадчі отримували дозвіл на осадження, а потім закликали своїх земляків-українців з Правобережної України та Гетьманщини, а то і самі вирушали на вказані землі для “агітації” та запрошення місцевого населення [13, с. 84].

Пропонуємо вважати як окремих четвертий тип осадчих місцевих панів-можновладців, панів-старшин та рядових козаків, що особливим чином повели відмінну від вільної народної колонізації справу заселення своїх земель підданими. Сутність і значення цих процесів майже не мають відмінностей від загальної вільної козацько-поспільської колонізації територій майбутньої Слобідської України.

Зменшення кількості вільних земель через нові хвилі міграції та захоплення частини полкових земель козацькою верхівкою змушували нових переселенців-посполитих приймати умови місцевих панів-можновладців. А умови були досить привабливими. Підданий як і “підпомошник”, працюючи 1-2 дні на пана чи іншого власника землі, мав можливість користуватися наданою йому землею та іншими вільготами на свій розсуд. До того ж, на перших порах (8 – 10, а то і 15 років) кожен підданий взагалі звільнявся від будь-яких повинностей [11]. Права вільного переходу для підданих ніхто не відміняв, отже, і кріпацтва в його класичному вигляді на Слобожанщині протягом зазначеного періоду часу не існувало. Поширенню осадництва підданими-посполитими сприяло і те, що власне підданство як соціальне явище не було ліквідоване в ході Визвольної війни [6, с. 473].

Осадництво підданими продовжується і протягом XVIII ст. [9]. Отже, змінюючи один тип осадництва іншим, в цілому це явище існує протягом майже двох століть.

Незалежно від того, до якого із запропонованих типів відноситься той чи інший осадчий, всі вони мали виконувати певні функції відповідно до власної компетенції. Серед уривчастих даних про діяльність перших осадчих на Слобожанщині доволі важко виокремити подібні характеристики для тих, хто прославив справу осадництва у віках. У даних умовах доцільним буде використання “рецепції сучасного категоріального апарату, дефініцій та понять для проведення досліджень з історії управління та організації владних відносин...” в історії нашого народу та країни [14, с. 85].

Управлінським інституціям у минулому притаманне здійснення певних функцій, що виконують і сучасні органи влади. Слобідські осадчі, в умовах повного небезпек процесу переселення на нові місця та організації життя на землях Слобідської України, першочерговою вважали завдання військові та, певним чином, економічні. У більшості випадків на долю осадчих лягала відповідальність за вибір місця для поселення, його облаштування чи укріплення, організації господарського життя, забезпечення переселенців землею, налагодження промислів тощо. Зібрані Д. Багалієм матеріали щодо колонізації слобідського краю підтверджують подібне припущення: “...поселенцы малороссияне и их осадчие берут на себя обязанность кроме нововыстроенного города устраивать и другие села и деревни...” [4, с. 214]. Осадчому містечка Боромля К. Васильєву царським розпорядженням наказувалось провести перепис місцевого населення для наділення кожного новоприбулого землею [15, с. 301]. Тобто, мова йде про організацію широкомасштабного економічного освоєння зайнятої території за рахунок збільшення чисельності новоприбулого населення. Військова функція полягала в забезпеченні захисту громади і кожного окремого її члена під час переходу до нових місць оселення, побудові укріплень навколо нового міста, організації оборони, сторожової та розвідувальної служби у степу тощо. Подібна функція притаманна як для козацьких старшин, що вели справу осадження за козацьким соціально-політичним зразком, так і для інших типів осадчих.

Особливої уваги на початковому етапі заселення регіону осадчий мав приділяти знаходженню спільної мови, застосуванню усього свого дипломатичного хисту і такту у зносинах з місцевою московською воєводською адміністрацією, що виступала головним представником центральної влади Російської держави на її прикордонні, запобігати конфліктам і непорозумінням, хоча подібні явища були непоодинокими. Часті “чолобитні” новоприбулих українських переселенців на свавілля московських приказних та воєвод є яскравим цьому підтвердженням [5, с. 131–132]. Отже, з моменту оселення між представниками російської державної влади та місцевими осадчими встановлюється політичне протистояння, починає

точитися гостра політична боротьба за більшу незалежність від місцевих російських управлінців, розширення самоврядних прав переселенських громад. Проте подібні повноваження осадчих констатують доволі низький рівень їх політичних компетенцій, що майже не виходили за межі територіальних господарсько-економічних інтересів очолюваних ними громад. Інколи осадчі самі їздили до Москви де отримували дозвіл на оселення та різні привілеї від уряду для новоприбулих, іноді їх вимоги, узгоджені з Белгородським воєводою, надсилалися у вигляді прохання до Розрядного Приказу. Проте частіше осадчі і очолювані ними громади отримували від Московського царя так звані “вільготні грамоти”, що містили інформацію як про надання привілеїв, так і безпосередні вказівки для подальшої діяльності осадчих [2, с. 35]. Тексти цих “вільготних грамот” були типовими, якщо це можна так визначити, і містили приблизно однаковий набір “жалуваних привілеїв” та розпоряджень центрального уряду. Яскравим прикладом може слугувати царська грамота 1680 р. Коломацькому осадчому Яремі Михайлову: “... в нововыстроенный городок... призывать свою братию черкас на житье, с женами и детьми... и торговать им и промышлять безошлинно, и податей и оброков им не платить...” [15, с. 300]. Текст наведеного документу дозволяє визначити ще один напрям діяльності осадчих – заклик на поселення. Ми вже бачили, що подібні функції виконували і козацькі отамани-осадники, і “народні” осадчі, і пани-можновладці, а отже, подібний обов’язок є загальним і традиційним.

Посада осадчих була виборною, проте його влада базувалася не на нормах права, а на повазі та “шані” з боку громади. Часто своє виборне право слобідські мешканці підкреслюють у чолобитних до царської влади при скаргах на безконтрольність воєводських адміністрацій: “... а мы видя их нерадение к нам противу твоего Государева указа и против нашего черкаского обыкновения, ... выбрали с промеж себя человека доброго и разумного, чтоб нами радел, и всякие расправы чинил...” [5, с. 132]. Про вибір осадчих “своими вольными голосами” говорить і М. Гербель [7, с. 16]. Можемо припустити, виходячи з документу, що і адміністративна діяльність і судові функції осадчим були притаманні.

Осадчим має бути добре відома усім переселенцям і “шанована” переважною більшістю особа з природними задатками лідера, з усіма якостями народного ватажка – отамана [2, с. 35]. Не менш важливою для перших осадчих була цілковита довіра суспільства в умовах повного небезпек процесу “обретения новой родины”. Чітка, злагоджена взаємодія між ватажком і переселенською спільнотою, миттєвий зворотній зв’язок були можливими лише за умови наявності такого ступеня довіри. Від цього залежала безпека усього колективу та загальний успіх справи. Неабиякі вимоги ставилися і до особистих людських якостей осадчого. Людина мала бути розумна і досвідчена, справедлива і уважна до людських проблем і

потреб, не корислива, не жорстока, не знахабніла [2, с. 36]. Осадчий мав бути здатним одночасно і до управління господарськими та громадськими справами, і до тонкої дипломатичної діяльності, і до військової справи та мистецтва. Подібні якості зумовлювались тими функціями, які осадчі виконували у першу чергу.

Осадчі користувались настільки сильним впливом на місцеве населення, володіли такою повнотою влади по відношенню до інших видів і форм влади, що певний час навіть козацькі старшини змушені були визнавати їх зверхність над собою. Осадчий І. Серіков на р. Бітюк очолював громаду “сходців”, що прийшли з ним для оселення з різних місць Слобожанщини. Значна частина цих “сходців” влилась до громади І. Серікова під керівництвом свого козачого отамана В. Будицького, проте змушена була визнати над собою зверхність І. Серікова як осадчого [5, с. 114]. Отже, посада козацького отамана не давала переваги над роллю осадчого. Грамоту і дозвіл на осадження поселень центральний уряд видав на ім'я саме осадчого. Усі інші “старші” цієї громади переселенців – отаман, сотники значаться в списку наведеного документу слідом за осадчим [5, с. 116].

Зі становленням на території Слобідської України класичного козацького способу організації життя змінюється і роль перших “народних” осадчих. Єдиною об'єднаною управлінською силою в соціально та якісно нестабільній громаді стає чітко зорганізована мілітарна козацька влада, яка виступаючи від імені усієї громади в цілому та кожного окремого члена цієї громади, фактично узурпувала і функції ранніх органів управління громадськими справами [11]. Згодом в організації життя та самоврядування роль осадчих меншає, а їх функції перебирають на себе виборні отамани, наявність яких фіксується в більшості слобідських поселень. Більшість “осадчих” сходили з історичної арени, заміщуючись козацькою адміністрацією. З оформленням полково-сотенного адміністративного устрою ряд осадчих, зайняли козацькі старшинські посади, аж до полковничих включно [14]. Осадництво як унікальний слобідський управлінський інститут поступається місцем більш поширеним формам козацької влади.

Виходячи з того, що звернення до історії становлення українських управлінських інституцій в умовах сучасного кардинального зламу в українському суспільстві є актуальним для формування сучасної управлінської моделі нашої держави, вважаємо за необхідне продовжувати наукові студії задля виявлення маловідомих проявів національних державно-управлінських та самоврядних традицій.

Література:

1. Антонов А. Л. История Харьковского городского самоуправления. 1654 – 1917 гг. / А. Л. Антонов, В. Л. Маслийчук, А. Ф. Парамонов. – Х. : Регион-Информ, 2004. – 2000 с

2. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Основа, 1990. – 256 с.
3. *Багалей Д. І.* История города Харькова за 250 лет его существования (1655 – 1905) : ист. моногр. : в 2 томах / Д. И. Багалей, Д. П. Миллер. – Т. 1. – Репринт. изд. – Х., 1993. – 527 с.
4. *Багалей Д. І.* Очерки из истории колонизации степной окраины Московского государства / Д. И. Багалей. – М. : Каткова, 1887. – 614 с.
5. *Багалей Д. І.* Материалы для истории колонизации и быта Харьковской и отчасти Курской и Воронежской губерний / Д. И. Багалей. – Х. : Типография К. Л. Счасни, 1890. – 369 с.
6. Воссоединение Украины с Россией: Документы и материалы : В 3-х т. / ред. кол. П. П. Гудзенко, А. К. Касименко, А. А. Новосельский и др. – М., 1953. – Т. 1-2. – 582 с.
7. *Гербель Н.* Изюмский Слободской казачий полк (1651 – 1765) / Н. Гербель. – Спб. : Типография Э. Праца, 1852. – 164 с.
8. *Гуржій О. І.* Еволюція соціальної структури селянства Лівобережної та Слобідської України : (друга половина XVII – XVIII ст.) / О. І. Гуржій. – К. : Ін-т історії України, 1994. – 105 с.
9. *Гуров В. В.* Сборник судебных решений, составительных бумаг, грамот, указов и других документов, относящихся к вопросу о старозаимочном землевладении в местности бывшей Слободской Украины / В. В. Гуров. – М. : Книга по Требованию, 2012. – 731 с.
10. Держвне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, В. О. Величко та ін.]. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
11. *Маслійчук В. Л.* Козацька старшина слобідських полків XVII-XVIII ст.: “родинний стан” та досягнення соціального статусу / В. Л. Маслійчук // Київська старовина. – 2003. – № 1. – С. 42–58.
12. *Маслійчук В. Л.* Балаклійський полк (1669 – 1677) / В. Л. Маслійчук. – Х. : ХЧМГУ, 2005. – 67 с.
13. *Семенов В.* Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII – XVIII ст. / В. Семенов // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (28). – С. 80–86.
14. *Семенов В. М.* Функції органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. / В. М. Семенов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013, Вип. 1 (40). – С. 84–90.
15. *Филарет.* Историко-статистическое описание Харьковской епархии / Филарет. – Х. : ИД “Райдер”, 2004. – Т. 1. – 328 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2014 р.

УДК 35.323.2

В. Е. ЮРЧЕНКО

МОДЕЛІ ВПРОВАДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Розглянуто питання про необхідність упровадження сучасних моделей комунікативних технологій органами державної влади для подальшого розвитку демократії в Україні. Розглянуто перспективні моделі комунікацій як умова демократизації взаємин “влада-общество”.

Ключові слова: комунікативні технології, розвиток демократії, комунікативні механізми, моделі комунікацій, діалог влади з громадою.

The article deals with the issue of modern models of communication technologies by public authorities to further develop of democracy in Ukraine. Discussed are the promising models of communication as a condition for the democratization of the “government - society” relationship.

Key words: communication technologies, democracy, communication mechanisms, models of communication, dialogue between government and society.

Існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому, партнерському характеру суспільних відносин. Однак існує можливість і необхідність застосування комунікативних механізмів партнерства в цій сфері. Розробка концепції механізму діалогової взаємодії в державному управлінні потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії в управлінні державою, коли кінцевою метою постає побудова стратегії співробітництва органів влади та громадськості. Пропонується розглянути моделі комунікацій між органами державної влади та суспільства на шляху демократизації цих відношень.

На теоретичному рівні поняття демократичного врядування характеризує співпрацю багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. На практиці демократичне врядування визначається як сума безпосередніх взаємовідносин громади, публічного та приватного секторів, планування й управління спільними справами регіону [1]. Його впровадження в систему державного управління можливе за умов постійного діалогу органів центральної та місцевої влади з громадянами.

Як зазначає Г. Почепцов, у рамках вивчення комунікації можлива побудова різного роду моделей, які відповідають поставленим перед дослідником або практиком завданням [8, с. 159]. Модель може бути

визначена як уявна (ідеальна) або фізична (матеріальна) система, яка відображає об'єкт таким чином, що її вивчення дає нову інформацію про цей об'єкт [2, с. 110]. У рамках теорії комунікації модель характеризується як концептуальний інструмент для сортування і впорядкування одержаних даних або створення парадигми [4, с. 17].

І. Яковлев вказує, що всі комунікації можуть бути описані такими моделями, як лінійна, інтерактивна та транзакційна [10, с. 12]. Такий підхід описує різні способи сприйняття комунікативного процесу. Він може бути застосований і для характеристики комунікативних механізмів державного управління.

Як слушно зазначає О. Висоцький, ефективність комунікативних технологій легітимації політичної влади багато в чому обумовлюється здатністю забезпечити умови такої комунікації, яка б сприяла посиленню довіри між суб'єктами політики та суспільством, репрезентованим громадською думкою. Однією з головних умов такої комунікації має бути зацікавленість суб'єктів політики у вирішенні інтересів суспільства, їхнє ставлення до кожного як до унікальної істоти, що заслуговує на вищий ступінь поваги, піклування, свободи, довіри та прекрасне майбутнє. Серед способів організації зацікавленої комунікації дослідник визначає:

- проведення консультацій із представниками соціальних, національних, регіональних груп щодо важливих суспільних проблем та оптимального їх розв'язання (наприклад, фокус-групи);

- організацію “гарячих ліній”, різного роду “телефонів довіри” між політичними суб'єктами та населенням;

- створення інтерактивних програм на телебаченні, постійних Інтернет-сайтів, орієнтованих на оперативне реагування на питання та запити людей;

- залучення громадян до спільного обговорення проектів політичних рішень та виявлення особливостей соціальних чи регіональних інтересів (свого роду “журі громадян” або “громадянські майстерні”, що на початку 1970-х рр. були організовані в Німеччині та США);

- створення друкованих органів, радіостанцій, інтернет-сайтів, орієнтованих на підтримку культурного, релігійного, національного різноманіття);

- створення та підтримку громадських організацій, які допомагають реалізовувати ті чи інші права людини [3, с. 184–185].

Узагальнення досвіду застосування комунікативних механізмів у державному управлінні України дозволяє надати певні пропозиції щодо перспективних моделей розвитку цих механізмів.

Задля усунення недоліків у державному управлінні України у сфері суспільних комунікацій, вважаємо за потрібне сформулювати пропозиції щодо використання перспективних моделей комунікацій та вести ефективний діалог “державна влада – громада”, які спираються на передовий закордонний та вітчизняний досвід.

Слід зазначити, що існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому, партнерському характеру суспільних відносин. Однак існує можливість і необхідність застосування комунікативних механізмів партнерства в цій сфері. На це вказують дані соціологічних опитувань, проведених серед державних службовців у Львівській та Харківській областях. Представники виконавчої влади зазначених регіонів виділили як необхідну умову для ефективності державного управління наявність гнучкої організаційної структури, абсолютну прозорість діяльності, зорієнтованість на задоволення потреб й інтересів населення, постійну підтримку і розвиток зв'язку з населенням, децентралізацію системи прийняття рішень, вміння працівників діяти командно. Аналіз причин недосконалої співпраці влади та громадськості свідчить про те, що існують такі об'єктивні чинники, як відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування й нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади, більшої інформованості громадськості, а також суб'єктивні чинники – недостатня професійна та психологічна готовність до діалогу, недостатня мотивація до співпраці, як представників влади, так і громадськості. За результатами психологічного дослідження стратегічних пріоритетів міжособистісної взаємодії суб'єктів державного управління, можна зазначити, що державні службовці надають суттєву перевагу суперництву, а не партнерству, що свідчить про їх неготовність до діалогу [5]. На нашу думку, саме діалогові та партнерські комунікативні технології повинні стати основою державного управління як у Харківському регіоні, так і в Україні в цілому. Позбавлення вітчизняного державного управління комплексу “радянського чиновника”, коли управлінець не був слугою народу, а відчував свою зверхність над ним, залишається нагальним завданням і у сучасних українських реаліях. Викорінення вищезначеного недоліку в державному управлінні буде сприяти встановленню обопільної, демократичної, багатоканальної комунікації між владою та громадянським суспільством.

Таку ситуацію до певної міри можна пояснити недосконалістю існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Щороку протягом 2006 – 2008 рр. кваліфікацію підвищували близько 20 % службовців РДА України. Однак такий цикл повного кваліфікаційного оновлення, який триває від 5 до 7 років, не дає змоги вчасно реагувати на нові виклики та не сприяє впровадженню інноваційних технологій управління у практику діяльності місцевих органів виконавчої влади [7, с. 100]. Система підвищення кваліфікації державних службовців в усіх регіонах України (і на Харківщині зокрема), на нашу думку, має бути вдосконалена в напрямі її безперервності, а також має передбачати постійний зв'язок теорії та практики, який неможливий поза діалоговою взаємодією з громадськістю, поза системним використанням новітніх комунікативних технологій.

Механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості охоплює систему параметрів, що характеризують учасників процесу взаємодії, сукупність проявів самого процесу взаємодії, нормативно-правовий, соціально- організаційний простір (ресурси, можливості учасників взаємодії), а також інформаційні потоки та зворотній зв'язок в системі взаємодії органів влади й громадськості. Розробка концепції механізму діалогової взаємодії в державному управлінні потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії в управлінні державою, коли кінцевою метою постає побудова стратегії співробітництва органів влади та громадськості.

З нашої точки зору, вплив громадських організацій на вироблення державної політики у сфері комунікативних механізмів має три напрями: допомога у визначенні найбільш актуальних проблем (узгодження шляхів подолання проблеми, визначення пріоритетності завдань); політичне конструювання шляхів розв'язання проблеми (вибір найбільш правильного шляху з усіх можливих); імплементація теорії в практику (безпосереднє вирішення проблеми).

О. Крутій визначає чотири можливі шляхи впливу громадських організацій на державну політику: безпосередня взаємодія; консультативні дії; переговорні процеси з владними структурами; наглядовий контроль.

Перший шлях безпосередньо впливає на розв'язання актуальних проблемних питань, які не можуть бути вирішені державою. Цей параметр дає короткостроковий ефект, якщо не комбінується одночасно з впливом на зміну політики держави щодо вирішення питання. Консультативний вплив стосується спрямування державної політики в правильне річище. Громадські організації шукають шляхи врахування інтересів і проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з владними структурами. Інноваційний підхід виявляє себе в розробці та демонстрації нових шляхів вирішення проблем. Наглядовий контроль за правильним виконанням державної політики є окремою формою впливу громадських організацій на органи влади [6]. Ці загальні шляхи впливу громадських організацій на державну політику мають бути реалізовані за допомогою конкретних комунікативних механізмів державного управління.

С. Штурхецький, аналізуючи моделі комунікацій, зазначає: лінійна комунікація є найпримітивнішою формою комунікації і означає односторонність спрямованих комунікатором повідомлень, без зворотного зв'язку з комунікантом. Така комунікація може бути досить ефективною за умови вдало підібраних медіа-каналів. До недоліків лінійної комунікації відносять неможливість вносити корективи у кодування переданого повідомлення. У будь-який момент комунікація може обірватися не лише через бажання комунікатора, а й через несприйняття повідомлення комунікантом. Оперативно відстежити сприйняття повідомлення в такій ситуації уявляється надзвичайно важким завданням. Така форма комунікації

притаманна зазвичай тоталітарному суспільству із наперед визначеною (заданою) монологічністю комунікативного потоку.

Інтерактивна модель позбавлена однобічності лінійної комунікації. Вона передбачає зворотний зв'язок між комунікатором і комунікантом, що дозволяє обом учасникам комунікативного процесу краще адаптуватися одне до одного. Фактично, у цій моделі описана ситуація, коли відбувається одноразова зміна ролей – комунікант стає комунікатором, а комунікатор – комунікантом. За такої моделі стає можливим вимірювати громадську думку і будувати ефективні програми комунікацій з громадськістю. Навіть традиційні для лінійної моделі комунікації ЗМК можуть застосовувати цю модель, вводячи інтерактивне голосування радіослухачів чи телеглядачів, упроваджуючи практику прямих ефірів із можливістю зателефонувати (надіслати SMS-повідомлення) до студії й поставити запитання герою радіо-, телепередачі.

Транзакційна модель комунікації передбачає не разову зміну ролей між комунікатором і комунікантом, а багаторазову, почергову зміну ролей. Практичне застосування такої моделі вимагає певного рівня підготовки з боку учасників комунікативного процесу, їхнього володіння етичними нормами ведення діалогу і, зрештою, відігравання певної соціальної ролі, здійснення певної кваліфікованої функції у соціальній системі (саме через питання, пов'язані із здійсненням цих функцій, виникає необхідність комунікації, причому складного, транзакційного характеру). Отже, і ризики можуть виникати більші. Якщо інтерактивна модель дає можливість для формування ефективних програм комунікацій із громадськістю, то транзакційна модель дозволяє планувати і впроваджувати довготривалі комунікативні стратегії [9, с. 31–34].

На нашу думку, саме інтерактивна і транзакційна моделі можуть бути віднесені до найбільш перспективних моделей застосування комунікативних механізмів державного управління на регіональному й загальнонаціональному рівнях. Інтерактивна і транзакційна моделі спираються на принципи, завдяки яким починають запроваджуватися в дію механізми подолання існуючих недоліків у комунікативних практиках державного управління. Зокрема, до цих принципів може бути віднесена так звана “мотиваційна послідовність Алана Монро”, що передбачає п'ятиступеневу схему комунікації: привертання уваги (позначення актуальної мети, яка має зацікавити аудиторію); ствердження потреби (демонстрація природи проблеми, що демонструє необхідність змін); задоволення потреби (пояснення того, як запропонований план має розв'язати проблему); візуалізація (показ того, що пропозиція дає особисто кожному слухачеві); заклик до дії (визначення напрямку, в якому слухачі мають рухатися).

Мотиваційна послідовність Монро постає універсальним механізмом активізації учасників комунікативного процесу. Тому вона може бути

використана як стрижень для реалізації різноманітних комунікативних механізмів, що були охарактеризовані нами вище: громадських слухань, моніторингу діяльності партійних структур, аналітичних досліджень громадської думки.

Поряд із цим складовою перспективною моделі застосування комунікативних механізмів у державному управлінні постають електронні комунікації. До очевидних позитивів їх використання С. Штурхецький відносить: мінімальні, порівняно з іншими комунікативними технологіями, витрати; разове охоплення великої аудиторії; “демократичність” спілкування як можливість виникнення неформальних контактів; мультимедійність (використання фото-, аудіо-, відеоматеріалів); мобілізаційний потенціал – швидкий рекрутинг прихильників кандидата, можливість планування зустрічей, громадських слухань, обговорень [9, с. 99].

До суттєвих недоліків у застосуванні комунікативних механізмів у державному управлінні можна віднести також неефективну організацію взаємодії між місцевими державними адміністраціями різних рівнів, на яку звертає увагу український фахівець В. Куйбіда. Він зазначає, що районний рівень є достатньо слабким для проведення ефективної державної політики. Крім того, контрольні функції районної державної адміністрації обмежені лише містами районного значення, селами, селищами. Щодо міст обласного значення, то передбачена Конституцією контрольна функція місцевих державних адміністрацій практично не застосовується ні з боку обласної державної адміністрації, ні з боку районної державної адміністрації. Обласна державна адміністрація часто слугує поштовою скринькою, посередником між центральними органами виконавчої влади та районними державними адміністраціями при виконанні більшості завдань уряду. При цьому районні державні адміністрації здебільшого не мають відповідних ресурсів для виконання таких завдань, у першу чергу, кадрових, у той час, як обласна державна адміністрація через віддаленість від територій не має можливості для ефективної реалізації державної політики [7, с. 97].

Так, аналізуючи зарубіжний досвід, О. Крутій робить висновок, що взаємодію органів влади і громадськості можна розвивати за трьома основними напрямками: впровадження засад нових моделей державного управління; узагальнення досвіду розгалуженої мережі соціального діалогу громадських організацій; аналізу й варіативності структури багаторівневості та змісту діяльності спеціалізованих органів, спрямованих на координацію взаємодії влади і громадськості.

Реалізація цих форм комплексно, на всіх рівнях, забезпечує функціонування механізмів державного управління, що відповідає засадам успішної побудови громадянського суспільства [5]. Можна стверджувати, що вона сприятиме утвердженню демократичного врядування в Україні, за допомогою використання сучасних комунікативних механізмів державного управління.

Ефективна комунікація як у межах системи державноуправлінських відносин між різними владними структурами, так і в системі їх взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства, громадськістю в цілому має бути забезпечена формуванням соціально-ціннісної системи державного управління, яка б відповідала потребам сьогодення, усталеним демократичним принципам її влаштування й функціонування, користувалася підтримкою та довірою з боку різноманітних неурядових організацій.

Отже, для України найбільш перспективною на цей час постає інтерактивна модель комунікативних механізмів у сфері державного управління. До її переваг належать відповідність демократичним засадам, основним вимогам розбудови громадянського суспільства в умовах масштабних соціально-політичних трансформацій, які відбуваються в Україні. Реалізація інтерактивної моделі створює умови для запровадження у подальшій перспективі транзакційної моделі комунікативних технологій як механізмів розвитку державного управління. Ця модель відображає реальне наділення соціальними функціями усіх учасників комунікативного процесу у сфері державного управління на всіх рівнях, визнання їх рівноправними суб'єктами комунікації.

Успішність застосування інтерактивної і транзакційної моделей комунікативних механізмів визначається, передусім, системними діями органів державної та місцевої влади й територіальної громади. Їх співпраця дозволить подолати наявні недоліки в системі комунікації, вдосконалити існуючі або запровадити нові перспективні механізми реалізації комунікативних моделей у сфері державного управління (застосування електронних комунікацій, моніторингові методи, громадська експертиза, запровадження посади місцевого омбудсмена). У підсумку такі дії мають зробити систему державного управління більш відкритою та прозорою.

Література:

1. *Бейко О. В.* Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. В. Бейко. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. *Брянник Н. В.* Общие проблемы философии науки : [словарь для аспирантов и соискателей] / Н. В. Брянник ; [сост. и общ. ред. ; отв. ред. О. Н. Дьячкова]. – Екатеринбург : Изд-во Уральского ун-та, 2007. – 318 с.
3. *Висоцький О. Ю.* Технології легітимації політичної влади: теорія та практика : монографія / О. Ю. Висоцький. – Дніпропетр. : Пороги, 2010. – 318 с.
4. *Квіт С. М.* Масові комунікації : [підручник] / С. М. Квіт. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2008. – 206 с.
5. *Крутії О. М.* Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості [Електронний ресурс] / О. М. Крутії. – Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua>.

6. Крутій О. М. Соціальні технології взаємодії суб'єктів державного управління [Електронний ресурс] / О. М. Крутій. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.

7. Куйбіда В. Проблеми та перспективи функціонування місцевих органів виконавчої влади / В. Куйбіда // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації. – К. : Університет “Україна”, 2010. – № 4. – С. 94–104.

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

9. Штурхецький С. В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні : монографія / С. В. Штурхецький. – Рівне : ТОВ “ОВІД”, 2011. – 148 с.

10. Яковлев И. П. Ключи к общению. Основы теории коммуникаций ; Изд. 2-е, перераб. / И. П. Яковлев. – СПб. : Авалон, Азбука-классика, 2006. – 240 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 330.341

О. Ю. АМОСОВ, А. О. ЧЕРНЯЄВА

ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ НА ПІДПРИЄМСТВІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено теоретичні аспекти процесу формування та розвитку робітничих кадрів на основі підходів відомих вчених до даної проблематики. З урахуванням отриманих науково-практичних результатів визначено особливості процесу формування та розвитку робітничих кадрів у регіональному аспекті.

Ключові слова: робочі кадри, регіон, розвиток персоналу, кадрова політика, формування, розвиток.

The results of research of the theoretical approaches to a problem of formation and development of the workforce by identifying approaches known scholars in this subject. The scientific and practical results obtained by the author, identified features of the process of formation and development of personnel in the regional aspect.

Key words: working staff, district, staff development, personnel, formation, development.

Кадрова політика підприємства в частині підготовки робітничих кадрів має різну спрямованість – від орієнтації на поточні справи та підготовку вузькоспеціалізованих робітників, здатних виконувати одну-дві конкретні операції, до націленості на довгострокові інтереси (підготовка робочих широкого профілю на базі серйозної теоретичної підготовки).

Відповідно до теорії людського капіталу Г. Беккера [1], професійне навчання слід поділяти на два типи: загальне навчання, яке передбачає підвищення кваліфікації праці в рівній мірі на різних підприємствах, і спеціальне, що надає можливість підвищити продуктивність тільки на певному підприємстві за допомогою підготовки специфічним виробничим функціям, характерним тільки для даного господарюючого суб'єкта. У період кризи роботодавці звільняє спочатку ненавчених робітників, потім

тих, які пройшли загальне навчання, і в крайньому випадку – робітників, що пройшли спеціальну підготовку. Підприємство прагне залишити підготовлених робітників навіть за рахунок скорочення продуктивності для існування резерву на випадок поліпшення ринкової кон'юнктури. Такий підхід характерний для більшості вітчизняних підприємств, що прагнуть зберегти трудовий колектив як єдине виробничо-кадрове ядро.

Провідний російський вчений у сфері управління В. Веснін [2] визначає актуальність розвитку персоналу, під яким розуміє здійснення заходів, що сприяють повному розкриттю особистісного потенціалу робітників і зростанню їх здібностей робити внесок у діяльність підприємства, які спроможні стратегічно мислити, підприємливі, мають широку ерудицію та високий рівень культури. Він виділяє загальний і професійний розвиток персоналу. З точки зору предмета даного дослідження цікавим є вивчення досвіду формування професійного розвитку, під яким вчений розуміє процес підготовки робітника до виконання нових виробничих функцій, заняття посад, вирішення нових завдань, спрямованих на усунення розходжень між вимогами до робітника і якостями реальної людини.

Еволюційне бачення розвитку підтримується і вітчизняним ученим М. Костенко [3], який розглядає розвиток трудового потенціалу особистості за допомогою підвищення якісного рівня трудового потенціалу, набуття нових знань, умінь, навичок і мотивацій, покращання здоров'я.

Як зазначає М. Коваленко [4], при правильному підході підготовка робітників може стати одним з істотних факторів мотивації, що дозволить не тільки утримувати тривалий час кадри від надлишкової мобільності, але й залучати нових робітників. Підприємство може вирішити проблему браку робочих необхідної професії та спеціальності шляхом організації самостійної підготовки. Ця діяльність безпосередньо пов'язана з ефективністю праці не тільки окремих робітників, але й підприємства в цілому. У свою чергу, українські вчені звертають увагу на те, що наявність висококваліфікованих робітників – один з найважливіших факторів підвищення продуктивності праці, забезпечення випуску конкурентоспроможної продукції, інтеграції України у світове економічне співтовариство [5].

Доведено, що при підвищенні рівня підготовки підвищується і рівень продуктивності праці. Сьогодні в результаті досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених доведено тісний взаємозв'язок між підвищенням кваліфікації робітників і зростанням національного доходу та продуктивності праці. Спеціальні дослідження показали, що робітники з повною середньою освітою приблизно в 1,5 рази швидше оволодівають новою технікою, ніж з неповною, і на перехід до чергового тарифного розряду вони витрачають в середньому в 1,5-2 рази менше часу [6].

Ми поділяємо позицію І. Каленюк [7] щодо невизначеності інвестиційного ефекту від професійного навчання робітничих кадрів, який має потенційний характер, а його величина коливається від нуля до

нескінченності. У центрі уваги стоїть людина як суб'єкт економічних відносин. Він наголошує: “При цьому предметом економічного аналізу стають закономірності здійснення витрат, отримання певних результатів і порівняння їх з витратами, необхідними для забезпечення життєдіяльності людини. Сама ж людина не може бути об'єктом економічного аналізу, адже неможливо оцінювати людську ціну” [7, с. 68].

Г. Сарган [8] виокремлює три функції професійного навчання: підтримуючу – для досягнення цілей підприємства необхідно, щоб співробітники вміли виконувати роботу відповідно до вимог; соціалізація – спілкування тренерів з учнями, інформування їх про пріоритети, цінності та правила підприємства; мотиваційну – сприяє підвищенню зацікавленості співробітника до праці.

У свою чергу Є. Моргунов наголошує: метою навчання має бути формування у людини певного набору знань, умінь і навичок або розкриття та розвиток у людини її природних якостей [9, с. 220]. Визначаючи сучасні підходи до навчання, а також вимоги роботодавця, слід говорити про поєднанні зазначених цілей – формування компетенцій людини з урахуванням її природних здібностей.

Акумулюючи отримані науково-практичні результати, слід визначити особливості процесу формування та розвитку робітничих кадрів у регіональному аспекті, які полягають в такому:

- відсутня практика планування професійно-кваліфікаційного складу на регіональному рівні як в цілому, так і за галузями економіки: підготовка в ПТУ здійснюється залежно від попиту населення на отримання певної професії, а не з урахуванням вимог роботодавців;

- не забезпечено зв'язок підприємств і регіональних центрів зайнятості, які є джерелом безробітних робітників необхідного професійно-кваліфікаційного рівня;

- неефективні комунікації в тристоронньому контакті “державне замовлення на підготовку робітників необхідного професійно-кваліфікаційного рівня – професійний навчальний заклад – підприємство”, що перешкоджає підготовці робітників, необхідних сучасному бізнесу;

- кадрова політика більшості вітчизняних підприємств має суто формальний характер, залишаючи без уваги важливі елементи, такі як адаптація, професійне навчання, стимулювання, рух робітників;

- фінансування професійного навчання на виробництві здійснюється за залишковим принципом, результат якого простежується в невідповідності кваліфікації робіт кваліфікації робітників;

- низький рівень зацікавленості робітників у поліпшенні виробничих результатів діяльності за допомогою постійної економії на оплаті праці, що є основним стимулом до високопродуктивної праці;

- зміщення уваги керівництва від морально-ціннісного управління та обліку соціальних факторів колективної взаємодії до жорсткого фіксування кінцевих результатів, прагматичному менеджменту.

У процесі формування та розвитку робітничих кадрів з урахуванням цільових програм на регіональному рівні, розробки ефективної кадрової політики й особливо при практичній реалізації зазначених у ній постулатів доцільним є вивчення передового світового досвіду управління робітниками.

Література:

1. *Беккер Г.* Человеческий капитал [Электронное издание] / Г. Беккер // Режим доступа : <http://methodology.chat.ru/becke1.htm>.

2. *Веснин В. Р.* Практический менеджмент персонала. Пособие по кадровой работе / В. Р. Веснин. – М. : Юристъ, 2003. – 495 с.

3. *Костенко М.* Професійне навчання безробітних як засіб відновлення та розвитку трудового потенціалу / М. Костенко // Україна : аспекти праці. – 2007. – № 2. – С. 32–39.

4. *Коваленко М.* Обучение как элемент мотивации персонала / М. Коваленко // Справочник кадровика. – 2004. – № 5 (23). – С. 76–79.

5. *Стахів О.* Проведення оцінки персоналу на підприємстві з метою стимулювання робітників до підвищення кваліфікації / О. Стахів // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 29–35.

6. *Криклій А. С.* Неперервна освіта персоналу та методи її оцінки / А. С. Криклій // Економіка та держава. – 2005. – № 2. – С. 29–32.

7. *Каленюк І.* Освіта в ринковому середовищі та неекономічні цінності / І. Каленюк // Економіка України. – 2003. – № 7. – С. 67–73.

8. *Сартан Г. Н.* Новые технологии управления персоналом / Г. Н. Сартан, А. Ю. Смирнов, В. В. Гудимов, Н. В. Подхватилин, М. Р. Алешунас. – СПб. : Речь, 2003. – 240 с.

9. *Моргунов Е.* Управление персоналом : исследование, оценка, обучение / Е. Моргунов. – М. : Бизнес-школа “Интел-синтез”, 2000. – 264 с.

Надійшла до редколегії 29.10.2014 р.

УДК 351:342.5–053.2/6(477)

Л. Ф. КРИВАЧУК

ДИТИНА ЯК ОБ’ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДИТИНСТВА В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні та нормативно-правові засади визначення об’єкта державної політики у сфері охорони дитинства. Обґрунтовано, що об’єктом державної політики у сфері охорони дитинства в Україні є: у широкому значенні – складна соціальна система “дитина – сім’я – суспільство”, у вузькому значенні – дитина (діти).

Ключові слова: державна політика, державна політика у сфері охорони дитинства, охорона дитинства, дитина, діти.

The article reviews the theoretical and legal basis to determine the object of public policy in the field of child welfare. It is established that the object public policy in the field of child welfare in Ukraine: in the broadest sense – a complex social system “child – family – society”, in the narrow sense – the child (children).

Ключові слова: public policy, public policy in the field of child welfare, child welfare, child, children.

Творчий потенціал і соціальний ресурс є стратегічною основою модернізації суспільства. У сучасних умовах розвитку держави таким творчим потенціалом і соціальним ресурсом виступає дитинство. Сьогодні ситуацію у сфері охорони дитинства ускладнюють політичні та соціально-економічні проблеми України. Турбує зменшення чисельності дитячого населення (у 1991 р. чисельність дітей становила – 13 187 117 осіб, частка дітей від загальної кількості населення – 25,5 %; станом на 01.01.2013 р. – 7 990 391 особа та частка 17,6 %) [7, с. 8], наявність проблем у сфері освіти та охорони здоров'я дітей, поширення соціального сирітства, дитячої бездоглядності та безпритульності, девіантних проявів у дитячому середовищі, неефективна система захисту дітей від насильства та жорстокого поводження, насамперед у сім'ї та в системі кримінального провадження. Тому назріла гостра потреба посиленої уваги до дітей з боку держави, відтак актуальним є дослідження проблеми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства, зокрема дослідження об'єкта цієї політики.

Першою науковою працею з проблем дитинства була робота німецького лікаря й філософа Д. Тідемана “Спостереження за розвитком душевних здібностей дитини” (1787 р.). Серед вітчизняних учених варто згадати І. Сікорського, який був першим перекладачем праці В. Прейєра “Душа дитини”. Вагомою є його монографічна робота “Виховання у віці першого дитинства” (1884 р.). Дитинство як особливе соціокультурне явище розглянув у своїй праці “Дитина і сімейне життя при Старому режимі” (1960 р.) французький історик-антрополог, соціолог Ф. Арієс, фундаментальною є також інша його робота “Історія дитинства у призмі століть: суспільна історія сімейного життя”. Помітно виділяються ґрунтовні роботи зарубіжних дослідників з проблем дитинства, зокрема: М. Мід “Культура і світ дитинства” (1970 р.), Л. Демоза “Психоісторія” (1970 р.), І. Кона “Етнографія дитинства” (1983 р.) та “Дитина і суспільство” (1988 р.), Є. Субботського “Дитина відкриває світ” (1991 р.), Д. Фельдштейна “Соціальний розвиток в просторі – часу Дитинства” (1997 р.).

Аналізуючи останні дослідження та публікації стосовно проблеми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства, слід назвати наукові доробки вітчизняних науковців у галузі державного управління, зокрема: І. Цибуліної (державна політика забезпечення захисту прав дітей), М. Батенчук (захист житлових і майнових прав дітей), І. Горобець (державна політика протидії дитячій бездоглядності та

безпритульності), К. Дубовик (державна політика ре соціалізації засуджених неповнолітніх). Водночас питання дослідження об'єкта державної політики у сфері охорони дитинства є недостатньо окресленим і висвітленим у сучасній методології науки державного управління за напрямом державне управління охороною дитинства.

Мета статі – з'ясувати сутність об'єкта державної політики у сфері охорони дитинства, обґрунтувати та висвітлити його специфіку.

Перш ніж перейти до з'ясування сутності та специфіки об'єкта державної політики у сфері охорони дитинства зазначимо, що поняття “державна політика у сфері охорони дитинства” визначаємо як складову загальнодержавної політики, специфічну, пріоритетну діяльність держави та її інституцій у сфері охорони дитинства, яка включає систему цілей, пріоритетів, завдань, принципів, напрямів, механізмів її формування та реалізації з метою створення соціально-економічних, політико-правових, організаційних умов та гарантій для фізичного, інтелектуального, культурного розвитку дітей, забезпечення й захисту їх прав та законних інтересів.

Неодмінними елементами будь-якої політики є її об'єкти та суб'єкти. Вважаємо, що об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства в Україні є: у широкому значенні – складна соціальна система “дитина – сім'я – суспільство”; у вузькому значенні – дитина (діти).

Система “дитина – сім'я – суспільство” має дві підсистеми: “дитина – суспільство” та “дитина – сім'я”, центральним компонентом яких є дитина. Виокремлення дитини центральним компонентом систем “дитина – суспільство” та “дитина – сім'я”, а також об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства в Україні, потребує з'ясування сутності понять “дитина”, “діти”.

У довідково-енциклопедичній літературі, зокрема у Глумачному словнику української мови надано таке визначення: “дитина” визначають так: “дитина” – це “маленька дівчинка або маленький хлопчик; син або дочка, незалежно від віку; той або те, що успадкували характерні риси епохи, середовища тощо” [21, с. 236]. В Універсальному словнику-енциклопедії поняття “дитина” трактується як “людина від народження до юнацького віку, організм якої інтенсивно росте” [22, с. 385].

У міжнародних нормативно-правових актах поняття “дитина” визначається як “кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше” (ст. 1; Конвенція ООН про права дитини (1989)) [10]; “будь-яка особа, що не досягла 18 років, якщо за законодавством, яке застосовується до дітей, повноліття не настає раніше” (ст. 2; Європейська конвенція про громадянство (1997)) [5]; “особа будь-якого громадянства, що не досягла 16 років і не має права самостійно вирішувати щодо місця свого постійного проживання за законодавством про місце її постійного проживання, законодавством її громадянства чи за внутрішнім законодавством

запитуваної держави” (ст. 1; Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми (1980)) [6]; “будь-яка дитина законно чи незаконно народжена” (ст. 2; Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 (1919)) [8]; “будь-яка особа, що не досягла 18-літнього віку” (ст. 3; Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000)) [18]; “особа віком до 18 років, стосовно якої розпорядження про контакт може бути видане або виконане в договірній державі” (ст. 2; Конвенція про контакт з дітьми (2003)) [9]; “будь-яка особа віком до вісімнадцяти років” (ст. 4; Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми (2005)) [11].

Аналіз вітчизняних нормативно-правових актів показав, що визначення поняття “дитина” наведено у п’яти документах. Так, у Законі України “Про громадянство України” (від 18.01.2001 р. № 2235-III) поняття “дитина” трактується як “особа віком від 18 років” (ст. 1) [13]; інші чотири нормативно-правові акти, зокрема Закон України “Про охорону дитинства” (ст. 1) (від 26.04.2001 р. № 2402-III) [17]; Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” (ст. 2) (від 21.11.1992 р. № 2811-XII) [14]; Наказ “Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країни постійного проживання” (п. 1.3.) (від 25.11.2003 р. № 1426/267) [15]; Наказ “Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення” (п. 1.4.) (від 16.01.2004 р. № 5/34/24/11) [16] визначають “дитину” як “особу віком до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше”.

У Сімейному кодексі України (від 10.01.2002 р. № 2947-III) немає безпосереднього визначення поняття “дитина”, однак зазначено, що “правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття” (ст. 6) [20]. Тут слід звернути увагу на два аспекти, які потребують законодавчого врегулювання: по-перше, не визначено, що таке “правовий статус дитини”; по-друге, не встановлено вікову межу “повноліття”. До того ж законодавство розрізняє правовий статус дитини за критерієм досягнення 14-річного віку, зокрема: до досягнення 14 років, дитина є “малолітньою” і має часткову цивільну дієздатність; дитина у віці від 14 до 18 років є “неповнолітньою” і має неповну цивільну дієздатність (Сімейний кодекс України (ст. 6); Цивільний кодекс України (ст.ст. 31, 32)) [20; 23]. Зазначимо, що терміни “малолітня дитина” та “неповнолітня дитина” вперше були введені на законодавчому рівні у Сімейному кодексі України, який був ухвалений у 2002 р., а набрав чинності у 2004 р., до цього “особи віком до 18 років” визначалися як “неповнолітні”.

Законодавство також передбачає деякі юридичні факти, з настанням яких “неповнолітня дитина” (14 – 18 років) набуває повної цивільної дієздатності (як повнолітня особа), а саме: перебуває/перебувала в зареєстрованому шлюбі (доказом чого є свідоцтво про шлюб або свідоцтво про розірвання шлюбу); досягла 16-и років і працює за трудовим договором (доказом є трудовий договір, довідка з місця роботи або трудова книжка); записана матір’ю або батьком дитини (доказом є свідоцтво про народження дитини); досягла 16-ти років і бажає займатися підприємницькою діяльністю (доказом є свідоцтво приватного підприємця) (ст.ст. 34, 35 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV) [23].

Слід також звернути увагу ще на одну особливість поняття “дитина”, а саме: у законодавстві встановлено верхню вікову межу повноліття – 18 років, однак не зазначено нижньої вікової межі, що є питанням дискусійним: чи від народження, чи від моменту зачаття дитина набуває правового статусу та має право на захист.

З’ясувавши сутність поняття “дитина”, перейдемо до розгляду поняття “діти”. Зокрема, в Українському педагогічному словнику міститься таке тлумачення: “діти” – це “особи, що не досягли повноліття; дітьми є й особи, що є синами і дочками щодо своїх батьків незалежно від віку” [2, с. 98]. Цільовою групою нашого дослідження є “діти” в розумінні “особи, що не досягли повноліття”. Доцільно звернути увагу, що в українському суспільстві “діти” є великою соціально-демографічною спільнотою, зокрема станом на 01.01.2013 р. чисельність осіб віком до 18 років в Україні становила 7 990 391 особу, що дорівнює 17,6 % від загальної чисельності населення [7, с. 8].

Окрім того, “діти” як велика соціально-демографічна група населення мають свою специфіку, яка визначається віковими характеристиками, особливостями їх соціально-психологічного розвитку та соціального становища. Для кращого розуміння сутності цього концепту розглянемо періодизацію дитячого віку та особливості соціально-психологічного розвитку дітей.

У XIX ст. у деяких періодизаціях вікового розвитку дитини з’явився період “розвитку в лоні матері”, а також розширення дитинства на вікову групу “новонароджених” (до 7-го дня життя), період “немовляти” (до 7-го місяця життя), період “дитинства” (до 7-го року життя), період “отроцтва та дівочі роки” (до 14-го року життя). Така періодизація дитинства була характерною для класифікації, яку здійснив німецький патологоанатом Л. Ашоф [3, с. 44].

Становлення особистості дитини відбувається на основі її індивідуальних особливостей характеру і волі, інтересів і потреб, розумового розвитку, знань, свідомості і самосвідомості, світогляду тощо. Їх розвиток характеризується нерівномірністю. У цьому контексті Ж. Піаже та С. Гессен виділили шість фаз розвитку дитини: I – до 5 років – фаза інтенсивного розвитку; II – від 5 до 7 років – фаза першого “застою”; III – від 7 до 11 років – фаза нового інтенсивного розвитку; IV – від 11 до 14 років – фаза

другого “застою”; V – від 14 до 17 років – третя фаза інтенсивного розвитку; VI – від 17 до 21 року – фаза гармонізації або поступового розвитку [1]. З погляду традиційної рольової теорії, кожне суспільство пропонує усталений набір ролей для своїх членів, що зумовлює формування соціальної ідентифікації. Р. Селман виокремив п’ять стадій розвитку особистості дитини: I – від народження до 6 років – стадія недиференційованого егоїзму; II – від 6 до 8 років – диференціальна стадія, стадія суб’єктивної перспективи або соціально-інформаційна стадія; III – від 8 до 10 років – стадія саморефлексивного мислення або взаємної перспективи; IV – від 10 до 12 років – стадія перспективи третьої особи або загальної перспективи; V – від 12 років до періоду дорослості – стадія багатосторонньої і суспільної перспективи [19, с. 26].

Найпоширенішою є періодизація дитинства, зокрема “періодизація дитячого розвитку”, запропонована Л. Виготським, який життя дитини поділяє на такі основні періоди, в основу визначення яких покладено концепцію психологічного віку, як етапу стадій дитячого розвитку, що характеризуються своєю структурою та динамікою: до 2 місяців – період “новонародження”; 2 місяці – 1 рік – “вік немовляти”; 1–3 роки – “раннє дитинство”; 3–7 років – “дошкільний вік”; 7–13 років – “шкільний вік”; 13–17 років – “пубертатний вік” [12, с. 172]. Згідно з концепцією Д. Ельконіна весь процес розвитку дитини можна розділити на такі етапи: дошкільне дитинство – від народження до 6-7 років; “молодший шкільний вік” – від 6 (7) до 10 (11) років; “середній шкільний вік” – від 10 (11) до 13 (14) років; “старший шкільний вік” – від 13 (14) до 16 (17) років [4].

Зазначимо, що існують й інші періодизації дитячого розвитку. З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що в історії розвитку дитинства існували різні підходи до вікової періодизації, які поділяємо за трьома критеріями:

– перший – вікова періодизація, здійснена на основі розвитку дитини (біологічного, психічного, соціального);

– другий – вікова періодизація, здійснена на основі входження дитини у різні соціальні інституції (дошкільний вік, молодший шкільний вік, шкільний вік тощо);

– третій – вікова періодизація, здійснена на основі правосуб’єктності дитини (малолітні діти, неповнолітні діти, часткова дієздатність дітей, неповна дієздатність дітей тощо).

Розвиток дитини відбувається за трьома взаємопов’язаними напрямками – біологічним, психологічним, соціальним – полягає в тому, що за кожним напрямком виникають і нагромаджуються незворотні зміни – нові утворення, нові якісні стани. Насамперед, кожному помітні біологічні зміни, які відбуваються з дитиною. Біологічне характеризується фізичним розвитком, який складається з морфологічних, біологічних, фізіологічних змін. Змінюється, збільшується вага дитини, її зріст, до того ж найбільш інтенсивно

це відбувається у перші роки життя дитини. Фізіологічний розвиток дитини характеризується вдосконаленням з дорослішанням фізіологічних процесів, які протікають в організмі. Значно ускладнюються і стабілізуються до 18-річного віку кровообіг і травлення, процеси нервової діяльності. Важливе значення мають процеси, які визначають статевий розвиток і дозрівання.

Значні зміни відбуваються у психіці дитини. Змінюється швидкість протікання психічних процесів, формується характер, розвивається воля тощо. Характерними є показники розвитку сприймання в дітей. Розвивається пам'ять і мислення дітей: пам'ять – від механічної до смислової та логічної, мислення – від конкретних (наочних) його форм до абстрактних, узагальнено-теоретичних. Розвивається увага, емоції, здібності.

Соціальний розвиток дитини характеризується здебільшого ускладненням взаємин з людьми, суспільством загалом. Дитина стає суб'єктом відносин: вона не тільки сприймає спрямовані на неї впливи, а й сама свідомо справляє вплив на довколишніх, щоб змінити своє становище. І починається це в ранньому віці, вже з перших місяців життя. У соціальному середовищі дитина соціалізується, індивід засвоює соціальний досвід, цінності, норми, установки, властиві суспільству і соціальним групам, до яких він належить, а також активно входить в систему соціальних зв'язків та набуває соціального досвіду.

Ураховуючи вищевикладене, вважаємо, що “діти” як велика соціально-демографічна група населення є специфічною і внутрішньо диференційованою, а також визначаються не лише за віковими межами, а й за місцем, яке вони посідають у соціальній структурі суспільства та особливостями соціально-психологічного розвитку. Серед специфічних особливостей “дітей” виділяють основні та другорядні. Основні: анатомо-фізіологічні, психолого-педагогічні, вікові, соціальні характеристики. Другорядні: місце проживання, суспільно-корисна діяльність, ціннісні орієнтації. Про складність і внутрішню диференціацію вікової групи “діти” свідчить те, що законодавчо визначено окремі групи дітей, які перебувають у “несприятливих умовах та екстремальних ситуаціях”, зокрема, в Законі України “Про охорону дитинства” (від 26.04.2001 р. № 2402-III) виокремлено такі категорії дітей: “діти-сироти”; “діти, позбавлені батьківського піклування”; “безпритульні діти”; “діти-інваліди та діти з вадами розумового або фізичного розвитку”; “діти, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф”; “діти, уражені ВІЛ-інфекцією та діти, хворі на інші невиліковні та тяжкі хвороби”; “діти-біженці” [17]. Звернемо увагу, що існують різні підходи до виокремлення тих чи інших категорій дітей, враховуючи різні критерії. Однак, не ставлячи за мету структурувати вікову групу “діти”, намагалися акцентувати увагу на її складності та внутрішній диференціації.

Отже, з урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Історично дитинство пов'язується з конкретним соціальним статусом, обсягом прав та обов'язків, властивих цьому періоду життя, набором різних видів і форм діяльності. Дитина є важливим об'єктом, як суспільних відносин, так і державної політики у сфері охорони дитинства, від дієвості та ефективності якої залежить становище дітей, їх успішна соціалізація, гармонійний розвиток.

Вважаємо, що об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства в Україні є: у широкому значенні – складна соціальна система “дитина – сім'я – суспільство”; у вузькому значенні – дитина (діти).

У міжнародних нормативно-правових документах поняття “дитина” визначено у таких нормативно-правових актах: Конвенція ООН про права дитини (1989 р.), Європейська конвенція про громадянство (1997 р.), Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми (1980 р.), Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 (1919 р.), Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.), Конвенція про контакт з дітьми (2003 р.), Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми (2005 р.).

У Конвенції ООН про права дитини (1989 р.) досліджуване поняття визначено таким чином: “дитина” – кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше”.

Аналіз вітчизняних нормативно-правових актів показав, що визначення поняття “дитина” наведено у п'яти документах, зокрема: Закон України “Про громадянство України” (2001 р.), Закон України “Про охорону дитинства” (2001 р.), Закон України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” (1992 р.), Наказ “Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країни постійного проживання” (2003 р.), Наказ “Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення” (2004 р.).

Установлено, що в останніх чотирьох нормативно-правових актах поняття “дитина” визначено як особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше.

У Сімейному кодексі України (2002 р.) немає безпосереднього визначення поняття “дитина”, однак зазначено, що правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Законодавство розрізняє правовий статус дитини за критерієм досягнення 14-річного віку, зокрема: до досягнення 14 років, дитина є “малолітньою”, у віці від 14 до 18 років є “неповнолітньою”. Терміни “малолітня дитина” та “неповнолітня дитина” вперше були введені на законодавчому рівні у Сімейному кодексі України (2002 р.), до цього “особи віком до 18 років” визначалися як “неповнолітні”.

Діти є специфічною соціально-демографічною групою населення та мають вікові, психологічні й соціальні особливості, що необхідно враховувати у процесі формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні. Водночас, переконані, що, формуючи та реалізуючи державну політику у сфері охорони дитинства, державі необхідно враховувати, що діти мають значні потенційні можливості, а це зумовлює неприпустимість недооцінки ролі та місця дитинства в державотворчих процесах.

Література:

1. *Василькова Ю. В.* Соціальна педагогіка / Ю. В. Василькова, Т. А. Василькова. – М. : Академія, 1999. – 440 с.
2. *Гончаренко С.* Український педагогічний словник / С. Гончаренко. – К. : Либідь, 1997. – 376 с.
3. Діти і соціум: особливості соціалізації дітей дошкільного та молодшого шкільного віку : монографія / [А. М. Богущ, Л. О. Варяниця, Н. В. Гавриш та ін.]; [наук. ред. А. М. Богущ ; за заг. ред. Н. В. Гавриш]. – Луганськ : Альма-матер, 2006. – 368 с.
4. *Ельконин Д. Б.* К проблеме периодизации психического развития в детском возрасте / Д. Б. Эльконин // Вопросы психологии. – 1971. – № 4. – С. 6–20.
5. Європейська конвенція про громадянство / Рада Європи ; Конвенція, міжнародний документ від 06.11.1997 р. ETS № 166 (ратифіковано в Україні 20.09.2006 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми / Рада Європи; Конвенція, міжнародний документ від 20.05.1980 р. (ратифіковано в Україні 06.03.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства [Електронний ресурс] : статистичний збірник за 2012 рік / Державна служба статистики України ; [відп. за вип. І. В. Калачова]. – К. : ДССУ, 2013. – 78 с. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 / Міжнародна організація праці; міжнародний документ від 29.10.1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Конвенція про контакт з дітьми / Рада Європи; Конвенція, міжнародний документ від 15.05.2003 р. ETS № 192 (ратифіковано в Україні 20.09.2006 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Конвенція про права дитини / ООН; Конвенція, міжнародний документ від 20.11.1989 р. (ратифіковано в Україні 27.02.1991 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми / Рада Європи; Конвенція, міжнародний документ від 16.05.2005 р. (ратифіковано в Україні 21.09.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

12. Кулагина И. Ю. Возрастная психология: полный жизненный цикл человека / И. Ю. Кулагина. – М. : ТУ “Сфера”, 2004. – 464 с.

13. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

14. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

15. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між МВС України і Адміністрацією ДПІС України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країні постійного проживання : Наказ МВС України, Адміністрації ДПІС України від 25.11.2003 р. № 1426/267 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

16. Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення : Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, МВС України, МОН України, МОЗ України від 16.01.2004 р. № 5/34/24/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

17. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

18. Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності / ООН; Протокол, міжнародний документ від 15.11.2000 р. (ратифіковано в Україні 04.02.2004 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

19. Райс Ф. Психология подросткового и юношеского возраста / Ф. Райс. – СПб. : Питер, 2000. – 624 с.

20. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

21. Тлумачний словник української мови / [за ред. проф. В. С. Калашника]. – Х. : “ПРАПОР”, 2004. – 992 с.

22. Універсальний словник-енциклопедія / [гол. ред. член-кор. НАНУ М. Попович ; 3-тє вид., перер., доп.]. – К. : Новий друк, 2003. – 1414 с.

23. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

О. І. ШАПОРЕНКО

ОПЕРАЦІЙНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ПІДПРИЄМСТВА

Визначено вихідні засновки, які спричинили формування концепції операційного менеджменту на сучасному етапі розвитку світової економіки як механізму підвищення конкурентоспроможності та економічної ефективності підприємства.

Ключові слова: операційний менеджмент, механізм управління, міжнародна конкурентоспроможність підприємства.

The work has determined the initial premise that led to formation of the concepts of operations management at the present stage of the world economy development as a mechanism for improving the competitiveness and efficiency of an enterprise.

Key words: operations management, management mechanism, international competitiveness of an enterprise.

З переходом від командно-адміністративного типу управління до ринкового перед наукою з державного управління постає завдання формування теоретико-методологічних підходів ефективного управління діяльністю підприємств, а також практичних рекомендацій щодо його забезпечення, маючи на увазі вдосконалення системи управління підприємством з орієнтацією на споживача.

У даний час важливість забезпечення конкурентоспроможності системи управління ЗЕД різко посилюється, оскільки відбувається в умовах поглиблення невизначеності міжнародного зовнішнього середовища.

Потрібні також нові підходи і методи до формування концептуальних засновків зміни системи управління підприємством. В умовах глобалізації, посилення конкуренції і необхідності відкриття українських ринків для товарів (робіт, послуг) іноземного виробництва, багаторазово зростає значення ефективності системи управління підприємством і ланцюжком цінності для сучасного споживача. Цілісність і комплексність є необхідними і обов'язковими умовами впровадження операційного менеджменту на сучасному підприємстві.

Різним аспектам проблеми операційного менеджменту, конкурентоспроможності і міжнародної конкурентоспроможності, зокрема, присвячено праці таких вчених, як С. Бай [2], Б. Буркинський [3], В. Василенко [4], В. Дорофієнко [6], О. Курочкін [8], В. Осипов [9],

І. Сіваченко [12], а також учених зарубіжних країн: О. Архипова [14], І. Аренкова [1], О. Гатауліна [5], М. Портера [10], Р. Фатхутдінова [13], А. Юданова [15] та ін. Однак у науковій літературі все ще тривають активні дискусії з питань місця і ролі операційного менеджменту в управлінні міжнародною конкурентоспроможністю підприємства.

Учений В. Железнов зазначав, що "... підприємство не є метою людських устремлень, що воно має значення та сенс лише настільки, наскільки створює засоби задоволення людських потреб" [14].

Підвищення конкурентоспроможності підприємств, як показує досвід розвинених країн, лежить у галузі операційного менеджменту, який являє собою нову концепцію управління підприємства на сучасному етапі розвитку економіки. Однак, незважаючи на те, що операційний менеджмент широко не використовується в Україні, необхідно зробити крок у цьому напрямку.

Мета статті – визначити вихідні засновки, які спричинили формування концепції операційного менеджменту на сучасному етапі розвитку світової економіки як механізму підвищення конкурентоспроможності та економічної ефективності підприємства

Система управління ЗЕД є лише одним з факторів, що сприяють успішності діяльності та прибутковості підприємства при роботі на зовнішніх ринках. Украй важливі елементи – це сам продукт, його ціна, якість, використовувані при його виробництві технології, рівень професіоналізму працівників виробництва, служб продажів тощо. Помилка багатьох підприємств полягає в побудові системи управління ЗЕД, орієнтованої на збут, створенні відповідних організаційних структур і наймі персоналу, якщо сама продукція не є конкурентоспроможною ні на світовому, ні навіть на внутрішньому ринку. Діяльність будь-якої системи управління ЗЕД, при тому, що продукція не є конкурентоспроможною на світовому ринку, не принесе підприємству будь-яких істотних результатів.

У ринковій економіці конкуренція – змагальність суб'єктів господарювання, коли їх самостійні дії ефективно обмежують можливість кожного з них однобічно впливати на загальні умови обігу товарів на відповідному товарному ринку. Практично в усіх розвинених і більшості країн, що розвиваються, прийняті свої нормативно-правові акти, що визначають правила поведінки на товарних ринках.

Останнім часом дослідження різних аспектів проблеми конкурентоспроможності продукції та підприємства набули повсюдного поширення. Одним з центральних у цих дослідженнях є поняття конкурентоспроможності [3; 9; 12], а також багато інших робіт.

Одним з прикладів таких визначень може служити визначення, наведене в підручнику "Економіка"[8]. Автори цієї роботи поняття конкуренції визначають як ситуацію, коли є кілька альтернативних напрямків використання рідкісного блага, в якому зацікавлені різні групи людей, що борються між собою за право розпоряджатися цим благом.

І. Аренков визначає конкуренцію як економічний процес взаємодії, взаємозв'язку, боротьби продуцентів і постачальників при реалізації продукції, суперництво між окремими виробниками чи постачальниками товару та/або послуги за найбільш вигідні умови виробництва [1].

У тлумачному словнику А. Гагауліним визначено, що конкуренція є формою економічної боротьби за максимальну реалізацію особистих інтересів на ринку: приватні товаровиробники прагнуть одержати максимум прибутку за рахунок більш вигідних умов виробництва і реалізації товарів і послуг [5, с. 71].

Неконкурентна перевага практично завжди звертається проти того, хто її використовує, оскільки така організація не прагне до задоволення потреб споживача і не намагається покращувати якісні та ціннісні характеристики свого продукту, в той час як конкуренти тільки цим і займаються. У рамках конкурентної боротьби організація прагне максимально поліпшити якісні характеристики свого продукту або послуги, надати максимально можливий сервіс і при цьому знижувати витрати виробництва.

Розглянемо вихідні засновки, які привели до формування концепції операційного менеджменту на сучасному етапі розвитку світової економіки як механізму підвищення конкурентоспроможності та економічної ефективності підприємства.

Підприємства намагаються оптимізувати матеріальні потоки і підвищують ефективність логістики, просувають торговельну марку, налагоджують канали збуту продукції та виконують багато інших дій задля підвищення власної конкурентоспроможності і, як кінцевий результат, намагаються максимізувати свій прибуток як підприємці. Саме максимізація прибутку змушує підприємців впроваджувати нові системи організації виробництва, планування, контролю тощо. А для цього проводяться науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, висуваються нові теорії та концепції управління організацією.

Однією з таких новітніх розробок є операційний менеджмент. Як і всі інші концепції, операційний менеджмент дає змогу суб'єктам господарювання організувати свій виробничий процес таким чином, щоб максимально ефективно використовувати наявні обмежені ресурси, задовольнити потреби споживачів і максимізувати власний прибуток. При цьому конкурентоспроможність компаній, що впроваджують операційний менеджмент, набуває довгострокового характеру.

Операційний менеджмент займається розробкою організаційних систем, що забезпечують максимально ефективне використання ресурсів у процесі їх перетворення на продукт, а також управління цим процесом. В основі такої системи знаходиться трансформація, яку можна представити як механізм управління – саме тут чинники виробництва перетворюються на готову продукцію, роботу, послугу шляхом певного впливу на ресурси. Будь-яка діяльність суб'єкта господарювання планується від даних маркетингового аналізу, що відображає реальні потреби споживачів, які

вони хочуть і можуть задовольнити. Саме планування дозволяє правильно організувати виробництво залежно від потреб споживачів.

В узагальненому вигляді можна виокремити чотири операції в операційному менеджменті: постачання, виробництво, транспортування, сервіс. Логічно припустити, що постачання факторів виробництва є першою операцією, але тут найважливішим моментом стає зміна власника на фактори виробництва, які постачаються. Другою операцією є виробництво, де вхідні елементи (фактори виробництва) трансформуються в готовий продукт. Переміщення товарів з одного місця на інше також є операцією і називається “транспортуванням”.

Сервіс найбільш цікавий як операція з точки зору здійснення впливу на споживача. Цей вплив може бути як прямим (або фізичним), наприклад, надання медичних послуг, а може бути й непрямим (або інтелектуальним), наприклад, освіта. Слід зазначити, що можлива комбінація способів впливу.

Усі розглянуті види діяльності або операції діють сукупно, уявити їх собі окремо один від одного складно. Це можливо тільки з метою моделювання нових операцій.

Виробництво продукту і надання послуг можливе лише за допомогою науково-дослідницьких та інформаційних розробок, які дають конкурентні переваги підприємствам в конкурентній боротьбі. Необхідно зазначити, що без підприємницьких здібностей, які втілюють у життя ідеї людини, також неможливе ні виробництво продуктів, ні розвиток, тому роль його як фактора виробництва постійно підвищується.

Центральним моментом операційного менеджменту є задоволення потреб споживача, врахування передусім його думки при створенні й виробництві продукту. Споживач пред’являє на ринку попит на продукт, виходячи зі своїх потреб, які він прагне задовольнити максимально повно.

Для успішного розвитку підприємства в нього має бути сформований позитивний імідж, визначені місія і стратегія його діяльності. Імідж володіє низкою характеристик, які варто врахувати будь-якому керівникові. До числа цих складових належать [11, с. 751]:

- адекватність створеного образу запитам аудиторії;
- оригінальність створеного образу на тлі йому подібних;
- гнучкість образу, тобто його здатність до змін залежно від потреб аудиторії.

Бажано, щоб він відповідав політичним, соціально-економічним, екологічним умовам існування даного суспільства.

Місією є мета чи раціональна функція для існування організації. Стратегія – це план досягнення організацією своїх місії та цілей. У рамках операційного менеджменту необхідно визначити, як буде розвиватися організація, чому служить загальна корпоративна стратегія і як її частина, операційна стратегія. Операційна стратегія – це частина цілісної корпоративної стратегії, спрямована на розробку загальної політики і планів використання та поповнення ресурсів організації, націлених на максимально ефективну підтримку її конкурентоспроможності.

Цілісна корпоративна стратегія охоплює всю діяльність організації, пронизує її наскрізь, є орієнтиром її зростання, розвитку, перетворення і навіть часткового відмирання. Тільки так організація може не тільки планувати свій розвиток на перспективу, а й розвиток факторів зовнішнього середовища, в тому числі конкурентів, у перспективі. Саме так організація планує свою діяльність, свої кроки; вищий управлінський персонал приймає стратегічні управлінські рішення, а середній рівень менеджерів – управлінські рішення в продовження рішень вищого ступеня управління. У такий спосіб вибудована ієрархія управління, де злагодженість роботи є запорукою успіху. Операційна стратегія визначає спосіб і рівень використання виробничої потужності компанії, які сприяють реалізації корпоративної стратегії.

Наявність операційної стратегії виражається в прийнятті управлінських рішень, пов'язаних з моделюванням виробничого процесу та його інфраструктури: тут і вибір технології, та складання календарних планів виконання тих чи інших робіт, та визначення необхідного рівня товарно-матеріальних цінностей, оборотного капіталу, основних виробничих фондів, розміщення виробництва на певній території, канали реалізації готової продукції, робіт, послуг, сировинні потоки тощо. Операційна стратегія повинна бути в будь-якій організації; її необхідно розробити за її відсутності; її необхідно коригувати при її наявності.

Важливим положенням операційного менеджменту є зосередження уваги на якості процесів, а не самого продукту. Важливе якісне виконання операцій зі створення продукту, тобто самі операції повинні бути якісними, тоді й продукт апріорі вийде якісним.

Зв'язок між якістю і конкурентоспроможністю тісний, і він потребує особливого розгляду. Конкурентоспроможність продукції, що надходить на зовнішній ринок, називається “здатністю товару відповідати вимогам ринку в даний період часу”. Головними факторами, які визначають конкурентоспроможність на світовому ринку, є технічний рівень продукції, що відображає ступінь використання світових науково-технічних досягнень у період створення товару, відповідність товару вимогам країн або фірм-покупців, проблеми організацій технічного обслуговування, що характеризують якісну роботу проданих об'єктів, питання патентної чистоти і патентного захисту, терміни поставки, гарантійні терміни, умови платежу. Конкурентоспроможність – це характеристика продукції, яка відображає його відмінності від продукції конкурента як за ступенем відповідності потребам покупця, так і за витратами на її задоволення.

Показники конкурентоспроможності продукції є інтегральною підсумковою характеристикою товару, яка і визначає місце продукції на міжнародному ринку, а отже, і реальну економічну ефективність та доцільність витрат на її створення. Базою і середовищем, на якій спирається система з формування конкурентоспроможності, є потреби покупця в внутрішньому і зовнішньому ринках. Саме тут відбувається порівняння представленої продукції, і вона перевіряється на відповідність вимогам покупця [11].

У зв'язку з тим, що якість має вирішальне значення при виборі споживачем того чи іншого продукту, то значення цього показника підвищується, тому підвищується значення управління якістю в системі операційного менеджменту.

Стисло розглянемо шлях розвитку концепції якості як складової частини підприємництва.

Народження та розвиток “суспільства споживання” (якість – інструмент для задоволення споживача). У першій третині ХХ ст. підприємницька діяльність почала розвиватися як складова частина так званого суспільства споживання, головною метою якого є задоволення потреб своїх співгромадян. Законодавчо ця концепція була оформлена вперше в США в 1960-х рр. як політика активного захисту державою споживача від проникнення на ринок недоброякісної продукції. При цьому основною ідеєю прийнятого в США Закону про захист прав споживача була відповідальність виробника за якість пропонувананих споживачеві продуктів. Споживач і його вимоги є вищим критерієм порівняно з можливостями та бажаннями виробника.

На сьогодні концепція “суспільства споживання” вважається сформованою якомога повно. Найважливішими її складовими частинами є:

1. Свобода торгівлі, тобто подолання технічних, політичних та інших бар'єрів, що перешкоджають створенню міжнародного ринку товарів і послуг. Згідно з цим положенням ідеалом є можливість будь-якого споживача придбати будь-який товар у будь-якій країні. Основним інструментом для дотримання даного положення служать одноманітні вимоги до якості та узгоджені процедури її досягнення.

2. Розвиток системи державного та громадського захисту прав споживача на отримання якісної продукції. Тут слід зазначити, що в багатьох країнах розрізняються компетенції держави і суспільства в недопущенні надходження на ринок неякісної продукції. Держава впливає на якість шляхом розробки відповідної цінової і тарифної політики, антимонопольного законодавства, розробкою системи адміністративної та кримінальної відповідальності за нанесення шкоди неналежною якістю, а також прямим контролем за безпекою (одна зі складових частин якості) для людини і навколишнього середовища тієї чи іншої продукції. Суспільство висуває більш жорсткі вимоги до якості з точки зору задоволення своїх потреб на даному етапі через функціонування різноманітних спілок споживачів і створення негативної громадської думки навколо неякісної (хоча вона може бути і безпечною) продукції.

3. Розвиток системи сертифікації третьою стороною та незалежною експертизи. Наслідком цього є створення процедур сертифікації третьою стороною і незалежної інспекції кількості та якості продукції, що поставляється. У загальних рисах можна сказати, що до того як продукція надійде на ринок, виробник повинен надати споживачеві об'єктивні докази якості товару, причому однією з основних вимог до об'єктивності є саме незалежність від виробника організації, яка підтверджує якість.

4. Виховання у споживачів нетерпимості до неякісної продукції. Самосвідомість має бути розвинена настільки, що споживач згоден з підвищенням собівартості продукції за рахунок витрат на якість і готовий співпрацювати з виробником у цілях підвищення якості.

Відсутність розуміння життєвих цінностей іноземного партнера (принаймні, з розвинених промислових країн) може істотно знизити ефективність зовнішньоекономічної діяльності. Україна тільки стає на шлях створення “суспільства споживання”, тому психологія українських підприємців не сформована всією системою освіти орієнтацією на якість. Це призводить до того, що спроби наших виробників вийти зі своєю продукцією на зарубіжні ринки часто зазнають невдачі або в разі випуску продукції, яка дійсно відповідає всім західним вимогам якості, приводять до необхідності найму зарубіжних менеджерів з якості для просування продукції на ринок.

Комплексний підхід до якості сформульований у концепції забезпечення якості життя. Окремі складові частини цієї концепції проявляються у розвитку екологічного менеджменту (стандарти ISO серії 14000) або в концепції TQM (Total Quality Management – загальне управління якістю).

Головна відмінність концепції “суспільства споживання” – обов’язкове врахування у підприємницькій діяльності загальнолюдських цінностей, пов’язаних з якістю праці, дією на довкілля, соціальним станом співробітників.

Основою сучасної концепції якості є орієнтація: на задоволення потреб споживача і суспільства в цілому; безперервне поліпшення якості.

Загальне управління якістю являє собою не просто підхід до організації процесів планування, забезпечення і контролю якості продукції компанії. Це скоріше підхід до створення нової моделі управління взагалі. Це не тільки механістичний підхід до підвищення продуктивності шляхом перегрупування персоналу, це спроба довести працівникам, що вони є частиною суб’єкта, який приймає рішення.

Стандартизація якості процесів є одним з основоположних принципів операційного менеджменту. Діє стандарт для виробничих процесів, прийнятий Міжнародною організацією зі стандартизації, який називається ІСО 9000.

Слід виокремити перший принцип системи ІСО – вся діяльність підприємства повинна бути спрямована на задоволення потреб клієнта. Це вища мета підприємства, яке прагне набути статусу організації, яка претендує на сертифікат ІСО.

Таким чином, керівництво країни, розуміючи всю важливість підвищення якості виробленої продукції, змушує виробників діяти в цьому напрямку, встановлюючи жорсткі вимоги.

Необхідність постійного покращання якості обумовлена конкурентною боротьбою і на сьогоднішній день стала неодмінною умовою виходу на ринок. Зрозуміло, що неякісний продукт ніхто купувати не буде, а організація, яка його виробляє приречена. Водночас постійне і неухильне поліпшення якості, так щоб кожне наступне звернення до продукту ставало приємніше від попереднього, є запорукою успіху діяльності організації та її процвітання, впевненості на ринку.

У міру розширення і активізації світової торгівлі, а також збільшення обсягів спекулятивних операцій з валютами на міжнародних ринках подібне ігнорування такого значного числа економічних факторів стало створювати нові проблеми, що призвело до необхідності превентивного державного контролю за процесами міждержавного валютного регулювання. Таким чином, перспективою подальшого розвитку даного дослідження є проблеми валютного регулювання, як форми управління зовнішньоекономічною діяльністю підприємств.

Література:

1. *Аренков И. А.* Маркетинговые исследования: основы теории и методики / И. А. Аренков. – СПб. : СПбУЭФ, 2002. – 40 с.
2. *Бай С. Ф.* Операційний менеджмент : навч. посіб. / С. Ф. Бай, В. І. Іванова, Н. В. Микитенко. – К. : Київ, 2004. – 18 с.
3. *Буркинский Б. В.* Экономическая оценка конкурентоспособности / Б. В. Буркинский, А. А. Стрелец. – Одесса : ИПРЭЭИ НАН Украины, 1998. – 54 с.
4. *Василенко В. О.* Виробничий (операційний) менеджмент : навч. посіб. / В. О. Василенко, Т. І. Ткаченко. – К. : ЦУЛ, 2003. – 532.
5. *Гатаулин А. М.* Экономическая теория: толковый терминологический словарь / А. М. Гатаулин. – М. : Колос, 2009. – 248 с.
6. *Дорофієнко В. В.* Операційний менеджмент : підручник / В. В. Дорофієнко, В. П. Колосюк. – Донецьк : “ВІК”, 2006. – 418 с.
7. *Железнов В. Я.* Очерки политической экономии / В. Я. Железнов. – Вып. II. – 8-е изд. – М. : Тип. И. Д. Сытина, 1919. – 1198с.
8. *Курочкин А. С.* Операционный менеджмент : учебн. пособие / А. С. Курочкин. – К. : МАУП, 2000. – 144 с.
9. *Осипов В. Н.* Оценка конкурентоспособности продукции производственного назначения / В. Н. Осипов, В. А. Диленко, А. А. Стрелец. – Одесса : ИПРЭЭИ НАН Украины, 2001. – 152 с.
10. *Портер М.* Международная конкуренция / М. Портер. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.
11. *Стровский Л. Е.* Внешнеэкономическая деятельность предприятия / Л. Е. Стровский, С. К. Казанцев, Е. А. Паршина. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 823 с.
12. Управління міжнародною конкурентоспроможністю підприємства (організації) / І. Ю. Сіваченко та ін. – К. : ЦУЛ, 2003. – 186 с.
13. *Фатхутдинов Р. А.* Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление: Учебное пособие / Р. А. Фатхутдинов. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 312 с.
14. Экономика. Учебник / под ред. А. И. Архипова, А. Н. Нестеренко, А. К. Большакова. – М. : Проспект, 1998. – 792 с.
15. *Юданов А. Ю.* Конкуренция: теория и практика / А. Ю. Юданов. – М. : АКАЛИС, 1996. – 272 с.

Надійшла до редколегії 24.10.2014 р.

Р. Й. БАЧО

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

Здійснено ретроспективну оцінку державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг України в період відсутності центрального органу регулювання за цим ринком. Зроблено порівняння спеціального законодавства та органів державної влади, що регулювали складові ринку небанківських фінансових послуг. Зроблено висновок про те, що система регулювання аналізованого ринку була фрагментарною і знаходилася на етапі становлення, що призвели до істотних фінансових втрат споживачів даних послуг.

Ключові слова: державне регулювання, ринок небанківських фінансових послуг, фінансова діяльність, кредитні спілки, страхові компанії, ломбарди.

A retrospective assessment of the state regulation of non-banking financial services market of Ukraine has been made in the period of absence of a central regulator in this market. Also a comparison has been made of the specific legislation and public authorities that regulated the non-bank financial services market's components. It is concluded that the regulatory system of the investigated market was fragmentary and was on the stage of its formation, which led to significant financial losses of the consumers these services.

Key words: state regulation, non-banking financial services market, financial activities, credit unions, insurance companies, pawnshops.

Ринок небанківських фінансових послуг є невід'ємним елементом фінансового ринку і є необхідним атрибутом сучасної ринкової економіки. У сучасних умовах державне регулювання розвитку кредитної кооперації є спонукальним чинником на шляху до ринкової економіки. Функціонування фінансової системи України за роки незалежності дозволяє здійснити оцінити роль і місце держави на ринку небанківських фінансових послуг. Останні пропозиції органів державної влади щодо реорганізації системи державного регулювання за цим ринком можуть негативно відобразитись на подальшому функціонування та довірі споживачів національному ринку фінансових послуг та саме державі. Адже лише остання здатна гарантувати стабільність і сталість розвитку ринку небанківських фінансових послуг та фінансового ринку в цілому.

Ретроспективний аналіз державного регулювання досліджуваного ринку дозволить підкреслити важливість та необхідність подальшої присутності центрального органу регулювання на ринку небанківських фінансових послуг з метою недопущення тих помилок, що були притаманні періоду 1991 – 2002 рр.

Дослідженню системи державного регулювання національного ринку небанківських фінансових послуг присвячено праці О. Барановського, Н. Внукової, О. Гаманкової, В. Гончаренка, О. Вовчак, О. Залетова, А. Оленчика, С. Осадця, В. Плиси, Р. Соболя, І. Соскіна, Я. Шумелди та ін. Кожен з науковців досліджує певне коло питань в частині державного регулювання окремого сегменту ринку небанківських фінансових послуг: страхового ринку (з виділенням державного регулювання ринку страхування життя), системи кредитної кооперації, недержавних пенсійних фондів тощо. Однак аналіз наукових доробків наведених вище вчених свідчить про недостатність глибини досліджень державного регулювання національного ринку небанківських фінансових послуг у період відсутності центрального органу регулювання, тому й потребує ґрунтовнішого аналізу та порівняння рівня регулювання складових досліджуваного ринку.

Метою статті є розкриття особливостей здійснення державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг України до моменту створення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати наступні завдання: виокремити складові ринку небанківських фінансових послуг та здійснити компаративний аналіз стану їх державного регулювання; оцінити розвиток цих сфер в умовах регулювання того періоду; виокремити проблеми, що гальмували розвиток ринку небанківських фінансових послуг в період відсутності центрального органу регулювання даної сфери фінансових відносин.

Ринок небанківських фінансових послуг (далі – НФП), як й інші галузі та сфери фінансового ринку підлягають державному регулюванню. Це пов'язано з підвищеними вимогами, що ставляться до фінансових посередників, які надають послуги споживачам небанківських фінансових послуг, адже перші розпоряджаються коштами останніх на тимчасовій основі, які можуть бути об'єктом неповернення власникам.

На даний час існує широке різноманіття визначень, присвячених державному регулюванню ринку небанківських фінансових послуг, причому більшість таких визначень звужені стосовно певних сегментів даного ринку.

Так, вітчизняний науковець О. Залетов державне регулюванням трактує як цілеспрямований вплив держави через державні органи на об'єкти та суб'єкти страхових відносин [5, с. 259]. В. Плиса розкриває державне регулювання через призму економічних та адміністративно-правових

відносин, що виникають між учасниками фінансових відносин [9, с. 210]. На його думку державне регулювання являє собою сукупність методів, форм та інструментів регулювання, завдяки яким органи державної влади впливають на діяльність ринку небанківських фінансових послуг в цілому. Я. Шумелда трактує державне регулювання страхової діяльності як “систему засобів і методів, здійснюваних на правовій основі з метою визначення рамок і правил функціонування страхового ринку та діяльності страхових компаній на ньому” [14, с. 546; 17].

Особливої точки зору щодо державного регулювання дотримується Р. Соболев [16], який під ним розуміє науково обґрунтований самозахист суспільного ладу від властивих механізму ринкової економіки тенденцій, що саморуйнуються, які зумовлені наявністю позитивних зворотних зв’язків [16, с. 2].

Існує думка, яка полягає в тому, що метою державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг в Україні є захист прав інвесторів та споживачів останніх шляхом застосування заходів з метою недопущення порушення фінансового законодавства, вирішення стратегічних системних питань розвитку даного ринку в Україні; забезпечення рівних можливостей для доступу до нього всіх суб’єктів та захист прав споживачів небанківських фінансових послуг [6, с. 14].

С. Мошенський аргументує необхідність існування державного регулювання аналізованої сфери фінансового ринку у зв’язку з глобальною тенденцією активізації державного регулювання, а також недосконалістю правового законодавства і невиконанням норм законів в умовах переходу до ринкових умов [8, с. 98].

На думку автора, державне регулювання ринку небанківських фінансових послуг є системою цілеспрямованих способів, методів та заходів, направлених на забезпечення державою сталого розвитку небанківських фінансових послуг шляхом визначення меж і правил функціонування останнього. Метою здійснення державного регулювання є надання відносинам, що формуються на ринку небанківських фінансових послуг, організованого характеру, систематизація дій учасників фінансових відносин задля забезпечення виконання законодавства у сфері небанківської фінансової діяльності, захисту інтересів держави, споживачів цих послуг, а також інших учасників ринку.

Державне регулювання ринку небанківських фінансових послуг здійснюється адміністративними, економічними та правовими методами. Уважається, що до адміністративних методів відносяться ліцензування, нормування (розмірів статутного фонду, рівня платоспроможності, ліквідності тощо) та доведення до відома учасників змін, які відбуваються в законодавчому полі. До економічних методів слід віднести систему оподаткування діяльності небанківських фінансових установ, фінансування

та стимулювання. Правове регулювання здійснюється на основі норм, визначених Конституцією України, Господарського та Цивільного кодексів, законами України “Про страхування”, “Про кредитні спілки”, “Про недержавне пенсійне забезпечення”, “Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг” тощо.

На ринку небанківських фінансових установ діє велика кількість установ, що надають різні види фінансових послуг. До таких установ належать страхові компанії, кредитні спілки, інші фінансові компанії (лізингові, факторингові), ломбарди, недержавні пенсійні фонди тощо.

Важливо відмітити, що система державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг у 1990-х рр. не мала комплексного характеру. Адже до моменту створення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України в 2003 р. лише деякі сегменти ринку небанківських фінансових послуг регулювалися державою.

На ринку небанківських фінансових послуг неперервність і певна системність здійснення державного регулювання характеризувалася лише страховому ринку. Після розпаду СРСР у новітніх умовах почали активно створюватися комерційні страхові організації, певний рівень контролю за роботою яких здійснював Укрдержстрах, водночас виступаючи в ролі суб’єкта страхових відносин. Таким чином, у перші роки Незалежності конкретно визначеного органу, що повинен був здійснювати державне регулювання, не було.

Тільки в 1993 р. коли було утворено Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю “Укрстрахнагляд” [2]. Саме тоді було впроваджено єдиний державний реєстр страхових компаній і видано перші ліцензії на здійснення страхової діяльності, яку було включено до переліку КВЕД як виключний вид діяльності [3, с. 32]. Однак правове законодавство [12] було так прописане, що можна було створити страхову компанію в будь-якій організаційно-правовій формі, сформувавши статутний капітал, еквівалентний 5000 дол. США. Така ліберальність законодавців призвела до зростання кількості страховиків – їх налічувалося понад 800. Укрстрахнагляд, фактично не мав всіх необхідних повноважень нагляду та контролю за діяльністю страховиків, про що свідчить відсутність чіткої зведеної статистичної інформації про діяльність страховиків в Україні.

У 1999 р. під час адміністративної реформи його функції були передані Міністерству фінансів України [10, с. 140]. У структурі останнього до 2003 р. функціонував Департамент фінансових установ та ринків, однак, як відмічає вітчизняний науковець В. Плиса: “...це відомство не приділило належної уваги страховій системі, внаслідок чого відсутні чітко визначені концептуальні основи державної політики стосовно страхування”. У той період не було вирішено питання соціально-економічних пріоритетів страхування; не визначено балансу між соціальним страхуванням і

страхуванням на цивільно-правових основах; залишилося невирішеним питання моделі державного регулювання страхового ринку; політика держави стосовно страхування була непослідовна, окремі заходи декларувалися без попереднього фінансово-економічного обґрунтування тощо [9, с. 212].

На відміну від страхового ринку в системі кредитних спілок (кредитної кооперації) у перше десятиліття незалежності України не здійснювалося державного регулювання. Фактично, діяльність кредитних спілок (КС) не регулював жоден державний орган. Це, з одного боку, пояснюється тим, що діяльність таких установ стала можливою лише в 1988 р., коли було прийнято Верховною Радою СРСР закону “Про кооперацію”, адже в радянський час було заборонено здійснювати таку діяльність. З іншого – воно пояснюється особливим юридичним статусом кредитної спілки. Так, згідно з “Тимчасовим положенням про кредитні спілки в Україні” дана фінансова установа є неприбутковою організацією. У зв’язку з цією особливістю важливу роль у впорядкуванні роботи системи кредитної кооперації на початку 1990-х рр. відіграв НБУ. Він який в межах своєї компетенції погоджував статут кредитних спілок в частині кредитування та розрахунків і надання позичок ними [11]. Типовий статут кредитної спілки погоджувався керівниками регіональних управлінь НБУ [18, с. 61]. У зв’язку з неоднозначністю положень постанови, існували випадки відмови у погодженні статуту кредитних спілок, аргументуючи тим, що погодженню підлягає лише та частина, що стосувалася кредитування, проведення розрахунків та надання позичок [11]. Інші питання, що містилися в ньому – про повноваження, склад та структуру управління кредитною спілкою тощо – не були предметом погодження з боку НБУ. Можна резюмувати, що здійснювалося самовільне трактування норми Положення № 25, що ускладнювало роботу кредитним спілкам. Фактично в 1990-х рр. реєстрація кредитних спілок здійснювалася на рівні територіального органу влади, подібно реєстрації громадських організацій з місцевим статусом, законодавством не було передбачено єдиного державного реєстру кредитних установ.

На початку 2000 р. з близько 600 діючих КС в Україні, лише 250 звітували про свою діяльність [13, с. 20]. Відсутність конкретних даних пов’язано з тим, що ці установи реєструвалися на місцевому рівні аналогічно до всіх інших громадських неприбуткових організацій, а також відсутністю єдиного державного реєстру фінансових установ. КС лише на добровільних засадах могли здавати статистичну звітність НБУ, але такої норми не було зафіксовано в жодному законі. За даними НБУ, на початок 2000 р. установлену статистичну звітність здавали 275 КС, їх сукупні активи склали 18 млн грн, частка активів у ВВП складала 0,03 % [18, с. 62]. У зв’язку з відсутністю регулятивних повноважень НБУ щодо діяльності

КС не можна говорити про достовірність акумульованої звітності – НБУ не здійснювало належного оперативного нагляду за своєчасністю, повнотою та коректністю поданої звітності, а також не проводило обов'язкових регулярних перевірок з метою підтвердження їх достовірності. На той час безсумнівно з точки зору достовірності статистика щодо стану та фінансової діяльності КС існувала лише щодо членів Національної асоціації кредитних спілок України (НАКСУ) і була єдиним об'єднанням КС України. Такий стан був зумовленим тим, що в межах НАКСУ в режимі інституційного регулювання було впроваджено систему постійного моніторингу фінансового стану КС, яка передбачає подання та аналіз регуляторної звітності розширеного формату. У 2000 р. до НАКСУ входило 102 спілки із 19 регіонів України та додатково супроводжувалися 30 спілок – потенційних членів [13, с. 20]. На основі наведеного вище, можна зробити висновок про адекватність та статистичних даних лише у кожній п'ятій КС.

У загальному констатується недостатність даних про діяльність тих КС, що не звітувалися НАКСУ і за таких умов діяльність певної частини з них була сумнівною з точки зору статутних завдань та системного призначення кредитних спілок на фінансовому ринку. Це підтверджували кілька резонансних справ про фінансові піраміди, що діяли під назвою КС, користуючись законодавчою невизначеністю та безконтрольністю. Найбільш відомою є справа КС “Пінгвін” з м. Біла Церква, в якій у 1997 р. втратили свої кошти близько 10 тис. громадян [18, с. 62] та ЦОКС, що діяла в 25 містах України [13, с. 20].

Ринку ломбардних послуг також був притаманний безсистемний розвиток та відсутність державного органу регулювання. Причому нормативно-правова база теж була застарілою. Вона складалася таких нормативно-правових актів: типового статуту ломбарду (постанова Ради Міністрів УРСР 1987 р.); цивільного законодавства України; Закону України “Про заставу”; вимог Міністерства фінансів України щодо діяльності, пов'язаної із обігом дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; роз'яснення Державної податкової адміністрації України щодо ведення податкового обліку та використання реєстраторів розрахункових операцій у ломбардній діяльності тощо. У 1990-х рр. та в першій половині 2000-х рр. було відсутнє повноцінне спеціальне законодавство у сфері ломбардної діяльності. До 2003 р. не здійснювався збір статистичної інформації від даних установ у централізованому вигляді. Перші офіційні статистичні дані про роботу ломбардів датуються 2003 р., в якому їх кількість становила 456 од., причому лише в назві 55 суб'єктів господарювання містилося слово “ломбард”.

Діяльність недержавних пенсійних фондів (НПФ) аналізованого періоду характеризувалася відсутністю спеціальних законодавчих актів щодо

функціонування НПФ. Фонди утворювались у формі акціонерних товариств чи товариств з обмеженою відповідальністю на основі Закону України “Про господарські товариства”, ухваленого в 1991 р., або на основі прийнятого у 1993 р. Декрету Кабінету Міністрів України “Про довірчі товариства” у формі однойменних установ. Завдання щодо здійснення заходів із розвитку і регулювання фінансового ринку було покладено на Міністерство фінансів України. Однак конкретно визначених функцій та переліку повноважень стосовно НПФ не було зазначено в жодному нормативно-правовому документі.

Першими ініціаторами заснування НПФ виступили кілька громадських організацій, акціонерних товариств і трастів, які були розміщені у столиці, Харкові та Одесі і станом на 1995 р. склали 21 од. [7, с. 169]. Доволі важко визначити і кількість НПФ у період до 2003 р., адже було відсутнє законодавче забезпечення ліцензування та державне регулювання їх діяльності. На той час у базі ЄДРПОУ НПФ зазначалися лише відповідної організаційно-правовому статусу: трастова компанія, ТОВ, АТ тощо із відповідним присвоєнням їм коду згідно КВЕД. У цілому, можна зазначити, що діяльність НПФ здійснювалася в умовах повного правового нігілізму. На думку А. Гутора, відсутність регулювання діяльності цих установ з боку держави призвело до того, що переважна їх більшість взагалі не здійснювала заявлену діяльність [2, с. 20]. Так, близько 40 % займалися відмінною від пенсійного страхування діяльністю, 40 – 50 % існуючих за короткий проміжок часу припинили діяльність. Згідно з даними ДПА в 1997 р. термін “пенсійне забезпечення” зазначався в назвах 76 установ і організацій, проте внаслідок проведених перевірок виявилось, що лише 20 з них займалося такою діяльністю [7, с. 169]. З них 17 були замкненими на конкретних трудових колективах й існувало лише кілька відкритих.

Організаційна структура та діяльність цих фондів була різномірною. Більшість з них пропонувала пенсійні плани із внесками фіксованих розмірів, а окремі пропонували укладення договорів з гарантованими мінімальними платежами. Залучені кошти вкладалися у банківські депозити, страхові продукти, ЦП, інвестиційні проекти [7, с. 169].

Окрім того, існували такі підприємства, що засновували власні фонди керівництвом підприємств об'єднаннями чи групами приватизованих АТ. Звичайно, кошти цих НПФ використовувалися керівниками на свій власний розсуд в діяльності, що не мала жодного стосунку з пенсійним забезпеченням [7, с. 170]. Такі фонди не реєструвалися, тому інформації про їх діяльність та капітал були відсутніми.

Переважна більшість НПФ діяла у формі довірчих товариств, доля яких була подібною до більшості тих, що діяли в Україні. Адже загальновідомо, що при перереєстрації та ліцензуванні їх діяльності в 1996 р. з 4114 довірчих

товариств, що нараховувалися в Міністерстві статистики, лише 264 (6 %) зберегли свій статус. Найбільш резонансною справою неплатоспроможності НПФ 1990-х рр. було банкрутство скандально відомої системи “Оберіг”, до якої належало близько 40 НПФ.

На початку 2000-х рр. учасниками НПФ було близько 20 тис. осіб, розмір внесків складає 1 – 10 % прибутку підприємств, розмір додаткової пенсії коливався в межах 7 – 300 грн. Найбільшим НПФ був фонд скандально відомого банку “Україна”, що збанкрутував у 2001 р., активи якого становили 80% сумарних активів НПФ. В основному засновниками таких установ були комерційні банки, профспілки та підприємства.

Водночас, невід’ємним моментом того періоду є намагання створення перших регуляторних органів у питаннях недержавного пенсійного забезпечення, що відіграли суттєву роль у намаганнях систематизації роботи цих установ та розробці законодавства. Такими регулятивними структурами, які здійснювали інституційне регулювання НПФ, були: Асоціація недержавних пенсійних фондів, що створена у 1996 р. і до якої входило 16 НПФ: Асоціація на підтримку розвитку недержавного соціального страхування – міжнародний благодійний фонд, заснований у 1994 р. Метою першої був захист інтересів учасників Асоціації, а метою другої – сприяння створенню в Україні законодавчих умов функціонування НПФ.

На ринку НФП лізингові операції здійснювали банки та спеціалізовані лізингові компанії. У діяльність перших підлягала державному регулюванню з боку НБУ, а діяльність других здійснювалася вільно від впливу держави. Такий стан речей призвів до відсутності офіційної статистики про обсяги лізингових операцій. Проблемаю тих часів була й та, що частина операцій, які вважалися лізинговими, були по суті продажем у розстрочку, і навпаки, операції, що де-факто проводилися за лізинговою схемою, в силу несприятливого законодавчого середовища оформлялися договорами купівлі-продажу з розстроченням платежів чи різними орендними угодами.

Активну роль у наданні лізингових послуг намагалася відіграти держава через діяльність Державного лізингового фонду, який на початку 2000 р. було трансформовано в державну лізингову компанію “Украгролізинг” (у 2001 р. реорганізовано в НАК “Украгролізинг”), компанії з державною часткою “Державна лізингова компанія” та “Укртранслізинг”. Однак реально налагодити роботу цих державних установ не вдалося. Окрім них нараховувалось близько 40 лізингових компаній, активну роботу вело лише 20 з них.

У таблиці узагальнено спеціальне законодавство та відповідні органи державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг у перші роки незалежності України [13].

Спеціальне законодавство та органи державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг України у 1991 – 2002 рр.

Вид установи	Спеціальне законодавство	Державний орган	Статистичні дані станом на поч. 2000 р.		
			К-ть зареєстрованих	К-ть діючих установ	% операцій у ВВП
Кредитні спілки	“Тимчасове положення про кредитні спілки в Україні”, “Типовий статут кредитної спілки”	Відсутній. У Національній асоціації кредитних спілок України в режимі інституційного регулювання впроваджувалися єдині операційні стандарти та фінансові нормативи, система моніторингу фінансового стану та аудиту, програма атестації кадрів	600	275	0,03
Страхові компанії	Закон України “Про страхування”, комплекс підзаконних нормативних актів Укрдержстрахнагляд у та Міністерства фінансів України	Департамент фінансових установ та ринків Міністерства фінансів України (до проведення адміністративної реформи 1999 р. окремий орган – Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю)	263	200	0,89
Недержавні пенсійні фонди	Відсутнє	Відсутній	100	20	0,003
Лізингові компанії	Закон України “Про лізинг”	Відсутній	-	-	0,37
Ломбарди	Постанова Ради Міністрів УРСР “Про типовий статут ломбарду” № 103 від 30.03.1987 р., Закон України “Про заставу”	Відсутній	-	-	-

Істотним моментом формування ефективної системи державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг України було створення в листопаді 2000 р. Координаційної ради з питань політики фінансового сектору при Кабінеті Міністрів України. Саме Координаційна рада розробила концептуальні документи, що лягли в основу політики майбутнього органу нагляду за небанківськими фінансовими установами [18, с. 61].

На основі наведеного вище можна констатувати, що система регулювання за діяльністю ринку небанківських фінансових послуг у перші роки незалежності України була фрагментарною і знаходилася на етапі становлення. У той час як регулювання та нагляд за діяльністю банківських установ та інфраструктури фондового ринку досягли відносно позитивного досвіду в 1995 – 2002 рр., регулювання за діяльністю небанківської сфери було незадовільним, а в деяких випадках – взагалі відсутнім.

Державне регулювання ринку небанківських фінансових послуг набуло системного характеру лише в 2001 р., коли було прийнято Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг”, в якому було закладені основи політики держави в цьому сегменті фінансового ринку [1]. Цей базовий Закон дозволив у подальшому створити центральний орган держави, що здійснював державне регулювання ринку небанківських фінансових послуг – Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України. Створення даного державного органу сприяло вдосконаленню державного регулювання за діяльністю фінансових посередників на ринку небанківських фінансових послуг та формуванню адекватних основ розвитку вітчизняної небанківської сфери.

Отже, можна зробити висновок про те, що система регулювання за діяльністю ринку небанківських фінансових послуг у перше десятиліття незалежності була фрагментарною і знаходилася на етапі становлення. Послаблення існуючого рівня державного регулювання, що пропонується органами державної влади шляхом реорганізації існуючого центрального органу – Нацкомфінпослуг, можуть призвести до дестабілізації ситуації на аналізованому ринку і повторення гіркого досвіду періоду 1991 – 2002 рр.

Подальші дослідження повинні здійснюватися в напрямку дослідження європейського досвіду державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг та імплементації національного законодавства до стандартів ЄС у досліджуваній сфері економічних відносин.

Література:

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // ВВР України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
2. Про створення Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 р. № 743. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Бачо Р. Й. Страхове підприємництво регіону: сучасний стан і перспективи розвитку : монографія / Н. Н. Пойда-Носик, Р. Й. Бачо. – Ужгород : Мистецька Лінія, 2010. – 232 с.
4. Гутор А. Такое трепетное ожидание закона / А. Гутор // Бизнес. – 1997 р. – № 23. – С. 20. – 16 червня.

5. Залетов О. М. Убезпечення життя: монографія / О. М. Залетов. – К. : Міжнародна агенція “Бізон”, 2006. – 688 с.
6. Іткін І. Д. Стратегічні підходи до проблеми функціонування кредитно-фінансових установ / І. Д. Іткін // Фінансові ринки і цінні папери. – 2007. – № 5. – С. 12–17.
7. Лопаков В. С. Стан розвитку недержавного пенсійного забезпечення України в сучасних умовах / В. С. Лопаков // Інтелігенція і влада. – 2012. – Вип. 25. – С. 166–174.
8. Мошенський С. З. Моделі державного регулювання діяльності фінансових установ / С. З. Мошенський // Фінанси України. – 2008. – № 6. – С. 90–98.
9. Плиса В. Й. Модель державного регулювання страхового ринку в Україні / В. Й. Плиса // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. “ Вип. 20.10. – С. 209–215.
10. Плиса В. Й. Страхування : підручник / В. Й. Плиса. – К. : Каравелла, 2010. 472 с.
11. Про Положення про погодження Статуту кредитних спілок з питань кредитування та розрахунків і надання позичок кредитними спілками : Постанова Правління Національного банку України № 25 від 07.02.94 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. Про страхування : Декрет Кабінету Міністрів України від 07.березня 1996 р. – № 18. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Стратегія розвитку фінансового сектору України (матеріали Координаційної ради з питань політики фінансового сектору при Кабінеті Міністрів України). – К. : ДП “Видавничий дім “Козаки”, 2005. – 256 с.
14. Страхування : підручник / за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання, 2008. – 1019 с.
15. Страхування: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. Н. М. Внукової. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Бурун Книга, 2009. – 656 с.
16. Соболев Р. Г. Сутність державного регулювання страхової діяльності в Україні / Р. Г. Соболев // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua>.
17. Шумелда Я. Страхування : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. / Я. Шумелда. – Тернопіль : Джура, 2006. – 289 с.
18. Щербан М. Д. Характеристика розвитку державного регулювання кредитної кооперації в Україні / М. Д. Щербан // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. – 2013. – Вип. 4 (41). “ С. 60–66.

Надійшла до редколегії 29.10.2014 р.

УДК 351.77

О. Є. ВАШЕВ, О. Г. РОГОВА, Т. Б. ПУСТОВОЙТ

**СУЧАСНІ ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ МЕДИЧНОГО ПРАВА**

Здійснено аналіз чинників розвитку правових механізмів державної політики реформування охорони здоров'я. Досліджено подальші перспективи правового забезпечення медичної галузі. Визначено, що запорукою подальшого успішного здійснення реформ в ОЗ є вдосконалення чинного медичного законодавства України, визнання медичного права як комплексної галузі права, розвиток організаційно-правових механізмів впливу на ОЗ як управлінську систему.

Ключові слова: державне управління, медичне право, механізми державного управління, реформа охорони здоров'я.

The paper has analyzed the development factors of legal mechanisms for the state policy of reforming the public health care service. Further prospects for legal support for the health care sphere have been investigated. It has been determined that the key to further success of the health care reforms is to improve the current health legislation of Ukraine, recognize the health law as a complex area of law, develop organizational and legal mechanisms of influence on the health care service as a management system.

Key words: public administration, health law, public administration mechanisms, reform of public health service.

Криза сфери охорони здоров'я, яка стала відчутною для кожного, хто хоч раз звергався за професійною медичною допомогою, свідчить, що сьогодні охорона здоров'я (надалі – ОЗ) потребує не просто певних декоративних змін, а якісних перетворень на рівні обрання нової методології державного управління, побудови ефективної динамічної системи, здатної відповідати на ризики нових умов господарювання, задовольняти різноспрямовані інтереси лікарів та пацієнтів, сприяти реалізації державних соціальних гарантій.

Концептуальні засади тих чи інших моделей реформування медичної галузі змінювалися, але, на жаль, невтішним залишається стан організації та функціонування всієї системи ОЗ, невіршені численні невідкладні завдання, у тому числі – завдання адекватного правового регулювання медичних відносин, правової та соціальної захищеності медичних працівників та пацієнтів, виконання державних соціальних зобов'язань щодо доступної, якісної безоплатної медичної допомоги.

Різні аспекти державного управління у сфері охорони здоров'я привертали і привертають увагу багатьох дослідників, серед яких: З. Гладун, Р. Гревцова, В. Лехан, О. Мусій, Л. Пиріг, В. Пономаренко, Я. Радиш, В. Рудий, А. Степаненко, Г. Стеценко та ін.

Важливі напрями державної політики у сфері охорони здоров'я стали предметом досліджень таких фахівців, як Б. Волос, А. Голяченко, Д. Карамішев, В. Пашков. Вважаємо, що науковий і практичний інтерес до проблем у сфері ОЗ, процесів державного регулювання реформи медичної галузі є додатковим аргументом на користь зростаючої зацікавленості щодо аналізу сучасних правових механізмів реалізації державної політики реформування системи ОЗ.

Завдання створення належного правового забезпечення системи ОЗ як складна і комплексна проблема поки що залишається недостатньо опрацьованим. Саме тому дійсно актуальним видається аналіз найважливіших сучасних тенденцій реформування системи ОЗ, визначення подальших перспектив правового забезпечення медичної галузі.

Мета роботи – проаналізувати сучасні правові механізми реалізації державної політики реформування системи ОЗ та пов'язані з ними проблеми формування галузі медичного права.

Загальновизнаним є факт тісного взаємозв'язку між теорією та практикою державного управління, який може слугувати точкою відліку в науковій дискусії про реформування вітчизняної ОЗ, дозволяє стверджувати, що жодна хороша модель може залишитися нереалізованою без перевірки її практичної цінності та значущості.

На нашу думку, в умовах постійного реформування системи ОЗ найбільш красномовними індикаторами ефективності та дієвості реформ медичної галузі слугують механізми державного управління. В. Бакуменко, В. Князев та ін. автори "Словника-довідника з державного управління" зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Згідно з характером факторів впливу виділяють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми [1].

Саме правові механізми реалізації державної політики реформування системи ОЗ сьогодні можуть стати визначальними чинниками подальшого перебігу процесів реформування медичної галузі і в далекоглядній перспективі – основою функціонування системи ОЗ в Україні як європейській соціальній правовій державі.

Навіть поверховий огляд проблем, які існують сьогодні у сфері ОЗ України, свідчить, що ці проблеми здебільшого знаходяться у площині функціонування саме правових механізмів реалізації державної політики реформування системи ОЗ. До таких проблем, передусім, можна віднести: недосконалість чинного законодавства та відсутність достатніх законодавчих передумов для оптимізації структури медичної допомоги та раціонального використання ресурсів у системі ОЗ; декларативний характер норм, що визначають правовий статус медичних працівників і пацієнтів, недостатнє нормативно-правове забезпечення контролю якості медичної допомоги; наявність підстав для суперечок навколо юридичної сили медичних стандартів, недосконалість правового регулювання медичної експертизи; недостатня обізнаність суб'єктів медичного права щодо своїх прав та обов'язків, невміння захищати свої права, відсутність традиції вжиття заходів юридичного характеру щодо запобігання порушенням своїх прав; відсутність належного аналізу та узагальнення судової та слідчої практики “медичних” справ; недостатність фахівців, здатних надавати кваліфіковану правову допомогу з питань медичного права; нерозвиненість профосвіти та освіти з питань медичного права, участь медичної та юридичної громадськості у розв'язанні правових проблем галузі ОЗ.

Тривалий час у нашій державі була відсутня реальна правова регламентація медичної діяльності. Законодавство про ОЗ носило декларативний характер, а правила надання медичної допомоги містилися у відомчих актах, які не підлягали публікації. Наслідки цього сьогодні загальновідомі – пацієнти були цілком безправні, а лікарі, вірогідно, не уявляли коло своїх прав та обов'язків, межі, за якою настає правова відповідальність [10].

Юридична наука і практика не мають значного досвіду взаємодії зі сферою ОЗ. Відомо, що до 90-х років минулого століття правове регулювання медичної діяльності в основному торкалось двох аспектів – незаконної лікарської практики та лікарської помилки. Розвиток в Україні ринку лікарських послуг по-новому ставить питання про місце і роль медицини у житті суспільства. Це змушує шукати нові системні підходи до проблеми юридичного забезпечення медичної діяльності. Одним з таких напрямів є формування нової галузі національного права – медичного права [4].

За роки незалежності було прийнято безліч законів і нормативно-правових актів у галузі ОЗ. Але і до цього часу відчувається недостатність правового регулювання сфери надання медичної допомоги. Проте за роки розбудови в Україні правової держави стало очевидним, що система охорони громадського здоров'я, доступність, якість медичних послуг, захист прав пацієнтів як складової прав людини поки ще не стало пріоритетними напрямками політики держави. В Україні практично при кожному зверненні пацієнта до медичної установи чи лікаря порушується те чи інше його право, а дуже часто навіть усі можливі права одночасно [7].

У зв'язку з цим, питання розвитку національної правової системи і формування нової галузі права України – медичного права – набувають особливої актуальності. До того ж, специфічні особливості правового регулювання сфери ОЗ, актуальність кодифікації медичного законодавства, сучасні тенденції виокремлення нових галузей права створюють передумови для офіційного визнання медичного права самостійною галуззю права.

На влучний вислів Президента Всеукраїнського лікарського товариства, академіка НАМН України, член-кореспондента НАН України, доктора медичних наук, професор Любомира Пирого, діяльність медика, яка не ґрунтується на дотриманні правових та етичних засад, перетворюється із мистецтва лікування на банальне ремісництво. На необхідності встановлення тісного зв'язку медицини, біоетики і юриспруденції з метою дотримання прав людини, серед яких одним із основних є право на здоров'я, також було наголошено на I Всеукраїнському конгресі з медичного права і соціальної політики, Почесним президентом Української медико-правової асоціації, директором Інституту медицини праці АМН України, академіком НАН та АМН України, доктором медичних наук, професором Юрієм Кундієвим [2].

Серед науковців немає єдиної точки зору щодо визначення поняття, предмету та методів медичного права. Уточнення цього поняття важливе для виокремлення кола суспільних відносин у сфері медичної діяльності, які вимагають спеціального правового регулювання, специфічних методів державного управління у досліджуваній сфері.

С. Стеценко визначає медичне право як комплексну галузь права, що включає сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері медичної діяльності [11].

З точки зору З. Гладуна, правові норми, які регулюють правовідносини у сфері охорони здоров'я, діють у визначеній сфері суспільного буття, науки і практики, яка чітко відокремлена від інших життєвих сфер і має свою яскраво виражену специфіку [5].

На думку Р. Гревцової, медичне право – це комплексне утворення, яке регулює відносини з ОЗ (їх “серцевину” становлять відносини щодо надання медичної допомоги (послуг) з використанням норм різних галузей права – конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного тощо). У багатьох країнах медичне право нині визнано самостійною галуззю права, що підвищує рівень науково-теоретичного опрацювання відповідної проблематики (в т. ч. нагальних питань практичного характеру) [3].

Як окрема галузь, медичне право має власну систему права, за допомогою якої і здійснюється регулювання медичних відносин, в тому числі і відносини, пов'язані із наданням медичної допомоги. Структурні елементи системи медичного права мають свої особливості, що відрізняє їх від складових інших галузей права.

Сукупність норм права, що регулюють певний вид однорідних суспільних відносин у сфері медичного права, утворюють такий структурний

елемент, як інститут медичного права. До основних інститутів медичного права відносяться: управління у галузі ОЗ, лікувально-профілактична допомога населенню, забезпечення лікарськими засобами, надання платних медичних послуг [5].

Оскільки система медичного права – це результат об’єктивно існуючих суспільних відносин у сфері надання медичної допомоги, а система законодавства – результат діяльності законодавця (суб’єктів правотворчої діяльності), сьогодні доцільно говорити про вплив системи медичного права на формування медичного законодавства. На думку деяких науковців, наявність системи медичного права визначає формування системи медичного законодавства, тобто зовнішнього закріплення норм медичного права. Систему медичного законодавства складають:

1. Міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України;
2. Конституційне законодавство;
3. Загальне законодавство про ОЗ населення;
4. Галузеве законодавство, що включає правові норми, які регулюють суспільні відносини, учасниками яких являються медичні працівники та пацієнти [8].

Проблема вдосконалення законодавчого забезпечення ОЗ стає в Україні дедалі гострішою і потребує рішучих дій у цьому напрямку. На думку А.Романової, одним з пріоритетних шляхів удосконалення законодавства про охорони здоров’я в Україні є систематизація діючої нормативно-правової бази. Проблема формування медичного права і прийняття кодифікованого акту, зокрема Медичного кодексу України, набуває чимраз більшого резонансу. Актуальність і важливість створення кодифікованого акту – Медичного кодексу України – пояснюється багатьма обставинами, основними з яких є [9]:

- необхідність комплексного реформування вітчизняної системи охорони здоров’я, у тому числі її законодавчого забезпечення як фундаменту для усіх інших перетворень;
- відсутність на даний час науково обґрунтованої концепції законодавчої діяльності в цій сфері;
- прагнення забезпечити підвищення рівня правової освіти медичних і фармацевтичних працівників;
- сприяння і допомоги юристам при розгляді і вирішенні так званих “медичних” справ;
- неузгодженість у деяких випадках окремих законів у сфері охорони здоров’я з галузевим законодавством;
- необхідність чіткої регламентації правового статусу медиків і пацієнтів;
- потреба правового регулювання різних систем охорони здоров’я (державної, муніципальної, приватною).

Серед основних чинників, що зумовлюють необхідність становлення і розвитку медичного права в Україні, Р. Гревцова відзначає потребу в належному юридичному вирішенні проблем, пов'язаних із відповідальністю за лікарські помилки (відмежування помилок від неналежного виконання лікарем своїх професійних обов'язків унаслідок недбалого ставлення до них, проблема обгрунтованого ризику в медичній практиці, цивільно-правової відповідальності за шкоду, спричинену здоров'ю, без вини особи, що завдала шкоди); необхідність належного визначення правового статусу суб'єктів медичного права (передусім лікарів та пацієнтів); розробки та удосконалення законодавства щодо надання медичної допомоги та організації охорони здоров'я в Україні на основі досягнень юридичної науки; розвиток нових біомедичних технологій, використання яких вимагає правового регулювання [3].

Для країн Європейського Союзу давно стало зрозумілим, що підвищення правової культури медиків та юристів є життєво необхідним, адже як свідчать спеціальні наукові дослідження, чим вища правова культура лікарів, тим добросовісніше вони виконують свої професійні обов'язки, тим вищі якість і ефективність лікувально-діагностичної допомоги населенню, тим реальніше забезпечуються права і законні інтереси громадян в сфері ОЗ, а чим краще юрист розуміється на особливостях здійснення медичної діяльності, тим кваліфікованішим є захист прав і законних інтересів як споживачів медичних послуг, робіт, товарів медичного характеру, так і медичних робітників, органів управління ОЗ [4].

Сучасні правові механізми державної політики у сфері ОЗ мають бути зорієнтованими на різноспрямовані інтереси надавачів і споживачів медичної допомоги (медичних працівників та пацієнтів), враховувати наявні фінансові, кадрові, матеріально-технічні ресурси медицини як керованої системи і, водночас, дбати про реалізацію державних соціальних гарантій у сфері ОЗ. Необхідність виконання таких комплексних завдань вимагає застосування різних методів державного управління, їх поєднання та збалансування.

Вважаємо, що потрібно звернути увагу Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, МОЗ України на необхідність: системності і послідовності у процесі правотворення, спрямованого на реформування вітчизняної системи ОЗ та удосконалення правового регулювання медичних правовідносин; дотримання біоетичних принципів при здійсненні нормотворчої діяльності; вивчення та запозичення зарубіжного досвіду реформування систем ОЗ та законодавчого забезпечення реформ. Саме за допомогою удосконалення правових механізмів державної політики у сфері ОЗ можна поєднати зусилля державної влади та медико-правового співтовариства щодо реформування системи ОЗ України, зокрема, забезпечення можливості належної профілактики захворювань, безперешкодного доступу населення до медичної допомоги усіх рівнів, удосконалення управління якістю медичної допомоги.

В останні роки відбувається створення сучасного законодавства про ОЗ, перехід від монополії держави на надання медичної допомоги до формування багатоукладної системи ОЗ, що закладає підвалини для створення в ній конкурентного середовища в майбутньому та підвищення якості медичної допомоги населенню. Однак умови економічної кризи і скрутне матеріальне становище більшості громадян України стримують розвиток недержавного сектору ОЗ, а відтак, роботу з реформування ОЗ як цілісної управлінської системи. Наразі можна стверджувати, що в державному управлінні у сфері ОЗ відбувається поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, які застосовуються для регулювання, відповідно, публічно-правових та приватно-правових суспільних відносин. Реформування правового забезпечення ОЗ не можна вважати завершеним процесом, бо саме нормативно-правове регулювання створює основу реформування медичної галузі, надає упорядкованості тенденціям державного управління у досліджуваній сфері.

На нашу думку, запорукою подальшого успішного здійснення реформ в ОЗ є вдосконалення чинного медичного законодавства України, визнання медичного права як комплексної галузі права, розвиток організаційно-правових механізмів впливу на ОЗ як управлінську систему.

Література:

1. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
2. II Всеукраїнський конгрес з медичного права, біоетики і соціальної політики з міжнародною участю [Електронний ресурс] : Резолюція від 14-15 квітня 2011 року (м. Київ) // Сайт Центр. Комісії з питань етики МОЗ України. – Режим доступу : <http://ethicscommission.org.ua>.
3. Гревцова Р. Ю. Актуальні правові питання здійснення лікарської діяльності / Р. Гревцова // Здоров'я України. – 2008. – № 2. – С. 5
4. Медицинское право Украины : учебное пособие / В. Волков, Л. Дешко, В. Заблоцкий и др. – Донецк : ДонНУ, 2005. – 268 с.
5. Овсієнко Н. I Всеукраїнський конгрес з медичного права та соціальної політики – крок до формування системи медичного права в нашій державі / Н. Овсієнко // Здоров'я України. – 2007. – № 9. – С. 52.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (в редакції від 01.01.2012) // Сайт законодавства України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Правове регулювання надання медичної допомоги в Україні [Електронний ресурс] / [Ю. І. Губський, В. Г. Сердюк, А. В. Царенко, та ін.] // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку : матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19-20 квітня 2007 р., м. Львів. – Режим доступу : <http://medicallaw.org.ua>.

8. Про затвердження Галузевої програми стандартизації медичної допомоги на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Наказ МОЗ України від 19.09.2011 р. № 597. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>.

9. Романова А. А. Розвиток медичного права в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / А. Романова // Портал захисту прав пацієнтів. – Режим доступу : <http://www.healthrights.in>.

10. Стеценко В. Ю. Предмет, метод і система медичного права / В. Ю. Стеценко [Електронний ресурс] // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку : матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. 19-20 квітня 2007 р., м. Львів. – Режим доступу : <http://medicallaw.org.ua>.

11. Стеценко С. Г. Медичне право України : підручник / С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, І. Я. Сенюта ; [за заг. ред. д.ю.н., проф. С. Г. Стеценка]. – К. : Всеукр. асоціація видавництв “Правова єдність”, 2008. – 507 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 352.07

М. В. ГОНЧАРЕНКО

ПІДПРИЄМСТВА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено роль фінансів підприємств комунальної власності у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, визначено проблеми в цій сфері та розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств як складової фінансової бази сталого розвитку територій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, розвиток територій, комунальна власність, підприємства комунальної власності, дотаційність.

The paper investigates the role of communal enterprises' finance in ensuring the socio-economic development of territorial communities in Ukraine; identifies problems in this field; and provides suggestions as to improvement of communal enterprises' efficiency as a component of the financial basis for a sustainable development of territories.

Key words: local government, territorial development, communal property, communal enterprises, subsidized character.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності

територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Однак низька питома вага власних доходів місцевих бюджетів, незначний перелік місцевих податків і зборів, залежність від державних трансфертів не забезпечують фінансову автономію місцевих органів влади, що зумовлює потребу в додаткових фінансових ресурсах, на які може впливати місцева влада. До них можна віднести ті, що формуються у процесі розпорядження майном, яке знаходиться в комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування.

Комунальні підприємства є неодмінною складовою фінансового забезпечення сталого розвитку територій, оскільки комунальна власність є економічною основою місцевого самоврядування, разом з тим, її об'єкти призначені для вирішення соціальних питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території. Однак на сьогодні в Україні підприємства комунальної форми власності займають незначне місце в структурі матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Для них характерна збитковість, залежність від дотацій з місцевих бюджетів, фізична та моральна зношеність основних фондів тощо. З огляду на це, особливої актуальності набуває дослідження шляхів підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств і перетворення їх у реальне джерело фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Питання управління комунальною власністю являються предметом наукових розвідок українських вчених В. Алексєєва, В. Бабаєва, В. Борденюка, В. Воротіна, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Лебединського, О. Мордвінова, Н. Нижник, та ін. Дослідженням фінансового забезпечення підприємств комунальної форми власності присвячено наукові праці М. Забаштанського [2], Г. Козинець [3], С. Попової [3], О. Нагорної [4], В. Толуб'яка [5], О. Шевченко [6] та ін. Однак питання підвищення ролі фінансів комунальних підприємств у процесах соціально-економічного розвитку територій розглядалося в науковій літературі фрагментарно і потребує більш детального опрацювання.

Метою статті є дослідження ролі фінансів підприємств комунальної власності в забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, визначення проблем у цій сфері та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств як складової фінансової бази сталого розвитку територій.

Фінансові ресурси комунальних підприємств є невід'ємною частиною фінансової системи регіону і мають складну систему зв'язків із фінансовими ресурсами місцевих органів влади. Так, створення нових комунальних підприємств, їхнє інвестування й пільгове кредитування, покриття запланованих збитків тощо фінансується за рахунок місцевих бюджетів та місцевих позабюджетних цільових фондів. З іншого боку, за рахунок фінансових ресурсів комунальних підприємств формується певна частка дохідної частини фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Аналіз структури кількості об'єктів ЄДРПОУ станом на 1.01.2014 р. по Україні свідчить, що питома вага кількості підприємств комунальної форми власності у загальній кількості підприємств незначна – 1,1 % від загальної кількості підприємств [1].

У 2012 р. у комунальному секторі економіки працювало близько 600 тис. осіб на 16,7 тис. комунальних підприємствах, а в 2006 – 562 тис. осіб, що становить приблизно 6,3 % зайнятого населення України. Вартість основних фондів, зосереджених у цьому секторі, складає 266 млрд. грн., або майже чверть усіх фондів економіки. При цьому загальний фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування – мінус 821 млн. грн. Звертає на себе увагу стабільна збитковість сектора економіки, що контролюється територіальними громадами (рівень рентабельності складає – мінус 1,4 %). За період з 2000 по 2012 рр. загальний фінансовий результат діяльності (до оподаткування) комунального сектору економіки погіршився в 5,3 рази [1].

Підприємства комунальної форми власності мають найгірші показники фінансово-господарської діяльності. Так, фондовіддача на комунальних підприємствах у 2 рази нижча, ніж на державних, у 4 рази нижча, ніж на підприємствах колективної форми власності, і в 11 разів нижча, ніж на приватних підприємствах. Не дивно, що за такої низької ефективності використання основних виробничих фондів собівартість продукції комунальних підприємств є найвищою.

У зв'язку з цим виникає дефіцит інвестиційних ресурсів, які могли б оздоровити фінанси комунальних підприємств, оскільки за таких умов мало бажаних вкладати кошти у їх розвиток. Місцеві ж бюджети не настільки потужні, щоб самостійно у достатніх обсягах фінансувати роботу комунальних підприємств, здійснювати їх технічну та технологічну модернізацію.

Комунальні підприємства, які здійснювали технологічні інновації в 2012 р., складають 2 % від загальної кількості підприємств, що здійснювали технологічні інновації, і 0,2 % від загальної кількості комунальних підприємств, тоді як державні підприємства складають 8,5 % і 3 % відповідно [1]. Усе це призводить до прискореного фізичного і морального старіння основних фондів комунальних підприємств та поглиблення їх кризового стану, погіршення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні.

Доходи від операцій із комунальною (муніципальною) власністю в розвинених країнах створюють фінансову базу місцевих органів, зокрема, податкову базу місцевих бюджетів. Комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу. В Україні податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до місцевих бюджетів і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак надходження від нього не перевищують 1-2 % у доходах місцевих бюджетів [5]. Тим не менш, не маючи значного фіскального значення, об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які місцева влада має змогу забезпечувати надання соціальних послуг та впливати на соціально-економічний розвиток території.

Різносторонні функції комунальних підприємств дозволяють говорити про виділення в сукупності самих об'єктів комунальної форми власності двох груп, які потребують різних підходів до управління цими підприємствами:

1) об'єкти соціального характеру, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади – мережа забезпечення населення комунальними послугами, заклади освіти та охорони здоров'я, об'єкти інженерно-технічної інфраструктури міста, житловий фонд тощо;

2) комерційні об'єкти – підприємства комунальної власності, функціонування яких безпосередньо не пов'язано з виконанням певних соціальних функцій – нерухомість офісного, торговельного та складського призначення, підприємства комунальної форми власності, що не є природними монополіями та працюють на ринку (наприклад, будівельні компанії).

Для першої групи комунальних підприємств в сучасних умовах в Україні характерна збитковість, тоді як підприємства другої групи цілком можуть бути конкурентоспроможними на ринку і отримувати прибуток.

Виділяють такі групи фінансових методів управління комунальною власністю:

1) активні (внески у статутний фонд комунальних підприємств відповідно до законодавства з метою інвестування в необоротні активи, ефективне управління пакетом акцій конкретного акціонерного товариства);

2) пасивні (надання поточних трансфертів підприємствам, приватизація, здача майна в оренду, реструктуризація, передача під заставу майна та акцій).

Використовуючи активні методи управління об'єктами комунальної власності, важливо забезпечити інвестиційну привабливість останніх. Це дасть змогу підвищити рівень дохідності та ринкову вартість акцій, що належать громаді та сприятиме зростанню надходжень в місцеві бюджети.

Підвищенню ефективності використання комунальної власності також має сприяти оптимізація структури інвестиційного портфелю територіальних громад шляхом зменшення його обсягу за рахунок належних громадам збиткових та малорентабельних об'єктів комунальної власності та збільшення – за рахунок придбання акцій високодохідних, що мають стратегічне значення підприємств [4].

Забезпечення беззбиткової діяльності комунальних підприємств та збереження комунального майна можливе шляхом надання фінансової підтримки комунальним підприємствам, спрямованої на виконання наступних завдань:

1) здійснення статутної діяльності комунальних підприємств;

2) забезпечення раціонального використання і збереження комунального майна, розвиток матеріальної бази підприємств;

3) запобігання банкрутства та відновлення платоспроможності комунальних підприємств;

4) вирішення окремих питань господарської діяльності комунальних підприємств шляхом поповнення обігових коштів.

У літературі точаться дискусії про доцільність бюджетних дотацій на підтримку функціонування комунальних підприємств. Для підприємств соціально-культурної сфери наразі їм немає альтернативи. Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної форми власності розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Як правило, доходи підприємств комунальної форми власності значно менші, ніж видатки, тому після ретельної перевірки розрахунків підприємств місцеві фінансові органи планують державну дотацію в розмірі, необхідному для збалансування їх доходів і видатків. При цьому окремо планується дотація з урахуванням не тільки функціонального призначення підприємств, а й напряду надання дотації. Так, житлово-експлуатаційним конторам надається: бюджетна дотація на покриття збитків від експлуатації, від перевищення сплаченого ПДВ над отриманим і на покриття різниці в тарифах на тепло, яке подається відомчими котельними; на капітальний ремонт. Транспортним підприємствам бюджетна дотація планується на покриття експлуатаційних витрат, на капітальний ремонт рухомого складу, на придбання нового рухомого складу та на капітально-відновлювальні роботи. Крім того, у дотації комунальним підприємствам може закладатися прибуток, розмір якого залежить від стану місцевого бюджету, з якого планується отримати прибуток [3].

Разом з тим, безальтернативність дотацій комунальним підприємствам має чітко виражений негативний вплив на їх розвиток у перспективі. Так, сьогодні бюджетна підтримка підприємств комунальної форми власності в Україні здійснюється на безповоротній основі, що, у свою чергу, стимулює споживацькі настрої цих підприємств. Як наслідок, бюджетна підтримка не лише не стимулює залучення підприємствами позабюджетних інвестицій, а й породжує в них небажання залучати кредитні кошти для свого розвитку. Навіщо готувати інвестиційні проекти, брати на себе певні зобов'язання й ризики, якщо можна просто отримати гроші з бюджету, не переймаючись результатами їх використання. Разом з тим, через постійні зміни підходів до надання бюджетної підтримки з боку держави підприємства не в змозі ефективно планувати свою діяльність на довгострокову перспективу [3].

З огляду на це, для підвищення ефективності бюджетної підтримки комунальних підприємств місцева влада повинна забезпечити спрямування бюджетних коштів на досягнення таких пріоритетних завдань, як:

– адаптація підприємств комунальної форми власності до ринкових умов господарювання;

– підтримка точок зростання у пріоритетних для суспільства напрямках (підвищення енергоефективності житлових і адміністративних будівель, поліпшення якості води, зменшення втрат енергоресурсів тощо);

– залучення приватних інвестицій.

Створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру – напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має

охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. “Перевантаження” органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у здійсненні своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо забезпечення життєдіяльності населення. З метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід попередить втрату соціально значимих об'єктів комунальної власності і забезпечить стійкі фінансові джерела [2].

Підсумовуючи, пропонуємо низку рекомендацій, які дозволять підвищити ефективність функціонування комунальних підприємств.

1. Застосування місцевими органами влади сучасних технологій управління фінансами підприємств (маркетингових, фінансових, податкових тощо) при формуванні стратегії управління комунальними підприємствами, зокрема:

– запровадження механізмів планування фінансових результатів діяльності підприємств комунальної форми власності і системи моніторингу фінансових планів;

– застосовування в окремих випадках замість кошторисного фінансування механізмів прибуткової діяльності і комерційного розрахунку.

2. Залучення у процес надання послуг соціального характеру суб'єктів підприємницької діяльності на засадах співфінансування, а також суб'єктів ринкової інфраструктури (страхових та консалтингових компаній, аудиторських фірм) із метою покращання процесу планування та мінімізації ризиків.

3. Залучення оціночних компаній до оцінки вартості майна та підготовки його до продажу чи передачі в оренду. Програмі реалізації комунального майна має передувати розробка цілей подальшого використання майнових комплексів.

4. Підвищення рівня конкурентоспроможності об'єктів комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру. З метою покращання якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів повинно базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій. Із цією метою необхідно вдосконалити

принципи організації місцевими органами належної роботи по управлінню об'єктами соціальної сфери, переданими у комунальну власність.

5. Функціонування об'єктів комунальної власності, які безпосередньо не пов'язані з виконанням соціальних завдань, на засадах рентабельності та прибутковості. З метою збільшення надходжень від податку на прибуток таких підприємств до місцевих бюджетів, до таких об'єктів має бути застосований механізм передання їх до комерційного управління суб'єктам приватного сектору, із розмежуванням функцій власності від функцій управління. Місцеві органи мають забезпечувати умови для підвищення їх конкурентоспроможності.

З метою сприяння ефективності використання об'єктів комунальної власності місцева влада повинна, зберігаючи за собою механізми опосередкованого впливу на процеси формування об'єктів комунальної власності, використовувати ініціативу та кошти приватних осіб, інших потенційних інвесторів з визначенням розмірів вкладу. І за рахунок сформованих таким чином джерел – фінансувати ряд важливих соціальних об'єктів (інженерні мережі, сквери, парки).

Таким чином – сьогодні в Україні комунальні підприємства не виконують ролі реальної фінансової основи соціально-економічного розвитку територій, оскільки для них характерна фінансова несамостійність, збитковість, застарілість основних фондів, залежність від дотацій з бюджету тощо. Для забезпечення виконання власних статутних завдань комунальні підприємства нерідко потребують залучення додаткового фінансування, яке сприятиме стабілізації їх фінансово-господарської діяльності, покращенню стану розрахунків, більш ефективному використанню майна комунальної власності, оновленню виробничих потужностей, технічної бази, забезпеченню повного і своєчасного внесення платежів до бюджету.

В Україні існує необхідність запровадження принципів ефективного використання комунальної власності з метою узгодження фінансових і соціально-економічних показників, поєднання бюджетного фінансування об'єктів комунальної власності з можливістю отримання доходів від підприємницької діяльності, залучення фінансових ресурсів приватного сектору, міжнародних фінансових організацій, що забезпечить диверсифікацію джерел фінансування комунальної інфраструктури, посилить можливості органів місцевого самоврядування щодо здійснення запозичень на фінансових ринках та сприятиме гармонізації вітчизняних та міжнародних стандартів у галузі фінансів місцевого самоврядування.

У розвинених країнах комунальні підприємства є повноцінними учасниками ринкових процесів, виконуючи при цьому функції розвитку інфраструктури та соціально-культурної сфери. З огляду на це, при визначенні шляхів підвищення ефективності функціонування вітчизняного комунального сектору обов'язковим етапом наукових досліджень повинно стати вивчення успішного закордонного досвіду управління комунальними підприємствами.

Література:

1. Державна служба статистики в Україні / Офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. *Забаштанський М. М.* Джерела формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства / М. М. Забаштанський // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 6. – С. 25–29.
3. *Козинець Г.* Удосконалення фінансування підприємств комунальної форми власності / Г. Козинець, С. Попова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kntu.kr.ua.
4. *Нагорна О. В.* Стратегія фінансового забезпечення підприємств комунального господарства: сутність та особливості / О. В. Нагорна // “Ефективна економіка” Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>.
5. *Толуб’як В.* Підвищення ефективності підприємств комунальної власності у завданнях наповнення бюджетів місцевого самоврядування / В. Толуб’як // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2004. – № 1. – С. 257–264.
6. *Шевченко О. В.* Формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад / О. В. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2011. – № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 29.10.2014 р.

УДК 351.712:338.486

В. В. КРУГЛОВ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНИХ КЛАСТЕРІВ

Розглянуто наукові основи створення рекреаційно-туристичних кластерів інноваційного розвитку туристичної галузі шляхом застосування державно-приватного партнерства.

Ключові слова: рекреаційно-туристична сфера, держава, приватний бізнес, партнерство, державно-приватне партнерство, кластери, інфраструктура, політика.

The article covers the scientific basis of creating recreation and tourism clusters as innovations in the development of the tourist industry as a way to develop recreation and tourist clusters.

Key words: recreation and tourism sector, government, private enterprise, partnership, public-private partnership, clusters, infrastructure, policy.

У сучасному світі туристична галузь поступово нарощує свій динамічний розвиток, постійно розширюючи напрями діяльності, забезпечує зайнятість населення і збільшує податкові надходження до державного бюджету. Такі можливості у зазначеній сфері дають відповідні результати. В останні 30 років кількість зарубіжних туристів зростає в 3,8 рази, а валютні доходи, які вони приносили, збільшилися у 25 разів. На сферу туризму припадає близько 7 % світових інвестицій, кожне 16 робоче місце, 12 % світових споживчих витрат [3, с. 6].

Відповідно до останнього випуску Барометру міжнародного туризму ЮНВТО, доходи туристичних центрів усього світу від зроблених міжнародними відвідувачами витрат на розміщення й харчування, розваги, придбання товарів та інші послуги, експортний виторг через послуги, які надавалися міжнародним пасажирським транспортом, досягли 2013 р. 1,4 трлн дол. США або в середньому 3,8 млрд дол. на день [10].

Рекреаційно-туристична сфера, використовуючи свій потенціал, стимулює розвиток і інших галузей (сферу обслуговування, торгівлю, транспорт та ін.). В умовах посткризових явищ у світі, туристична галузь несе своє соціальне навантаження у покращенні стандартів якості життя, підвищенні рівня зайнятості населення.

Система розвитку рекреаційного туризму потребує відповідних заходів з боку держави. Державна політика повинна бути націлена на всебічний розвиток туристично-рекреаційної галузі, застосовуючи різноманітні інструменти (державні програми розвитку, залучення приватних інвестицій, партнерська взаємодія держави та приватного власника). В існуючих економічних реаліях в Україні перспективною формою розвитку рекреаційного туризму може стати державно-приватне партнерство (ДПП).

Проблематика державного регулювання розвитку рекреаційного туризму залишається актуальною і привертає увагу багатьох дослідників. Аналіз наукових джерел показав, що вагомий теоретичний внесок зробили такі зарубіжні та вітчизняні вчені як В. Бурдейний, Н. Гриценко, С. Демченко, І. Дмитрієва, І. Кабіров, О. Кальченко, Г. Степурко, Н. Святохо та ін.

Питання різних аспектів розвитку державно-приватного партнерства, в тому числі в рекреаційно-туристичній галузі, розглядали в своїх працях М. Айрапетян, І. Крюкова та ін.

Мета статті полягає у визначенні напрямів державної політики щодо розвитку в Україні рекреаційного туризму шляхом застосування механізмів державно-приватного партнерства.

Значний історико-культурний, природно-рекреаційний потенціал України дає надію, що при ефективному використанні зазначених ресурсів можливо надати імпульс розвитку вітчизняної економіки як у цілому, так і на регіональному рівні. Рекреаційно-туристичний комплекс зазнав кризових явищ в процесі ринкової трансформації економіки, отримавши, як наслідок, низький інфраструктурний рівень, нерозвиненість туристично-рекреаційних

послуг, недосконалість державних механізмів регулювання, незначні інвестиційні залучення в галузь та низку інших проблем.

Незважаючи на вищепераховані складнощі, туристична галузь демонструє відповідний розвиток. Обсяг платежів від сфери туризму до бюджетів всіх рівнів збільшився в 2013 р. порівняно з 2012 р. майже на 13 % і перевищив 1,59 млрд грн. Зокрема, на 8,6 % виросли надходження від туристичного збору – 41,7 млн грн. З 2010 р. в туристичній галузі України зростання платежів до бюджету склало більше 66 % [11].

Різні аспекти, що стосуються туристично-рекреаційної сфери, широко досліджуються вченими, які розробляють підходи щодо розуміння сутності вказаного поняття. Наприклад, І. Зорін визначає, що туристично-рекреаційна система формується з окремих підсистем – природи, суспільства, народного господарства та містить у собі компоненти зазначених підсистем: природні туристичні ресурси, туристи (формальна тимчасова суспільна група), туристичні засоби (матеріально-технічні, енергетичні й трудові ресурси, необхідні для обслуговування туристично-рекреаційної системи) [6, с. 52]. Н. Святохо розглядає туристично-рекреаційний потенціал території як сукупність чотирьох основних взаємопов'язаних та взаємодіючих між собою компонентів – природно-ресурсного, історико-культурного, економічного та соціального [15, с. 32].

Сьогодні досить чітко зрозуміло, що рекреаційно-туристична галузь – одна з найдинамічніших і високоприбуткових у сфері послуг, і в перспективі може посісти високе місце у світовій економіці, випередивши нафтопереробну галузь та автомобілебудування [2, с. 34].

Зупиняючись на позитивній тенденції, слід зазначити, що сталий розвиток рекреаційного туризму можливий лише завдяки створенню ефективної системи державного регулювання зазначеної галузі. Для створення оптимальних умов функціонування рекреаційно-туристичної галузі необхідна розробка відповідної державної політики та посилення інституціональних механізмів управління, перехід до нових структур та форм реалізації інноваційного розвитку.

Вивчення світового досвіду політики щодо рекреаційно-туристичної галузі демонструє, що ключовим інструментом в останній є кластерний підхід, який надає можливість оптимізувати організаційні процеси у сфері туризму (створення бізнесу, впровадження інноваційних технологій, розробка нових маршрутів, укладання договорів з туристичними операторами, будівництво готелів і т. п.) [18, с. 24].

Застосування кластерного підходу в регіонах України допоможе виходу з економічної кризи, відродженню вітчизняного виробництва, підвищить ефективність інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів, надасть можливість досягти необхідного рівня економічного підйому та конкурентоспроможності в сучасних умовах розвитку економіки [17, с. 299].

Поняття “кластер” останніми роками досить широко застосовується в вітчизняній літературі з питань економіки та державного управління, хоча сама кластерна теорія розвивається з 90-х рр., а її розробником вважають М. Портера. У своїй праці “Конкуренція” він визначає кластер як розміщення у відповідному географічному регіоні суб’єктів господарської діяльності та взаємозв’язаних з ними установ у межах окремої галузі, що характеризуються спільністю діяльності і доповнюють одне одного. Крім того, М. Портер розширює вищевказане визначення, акцентуючи увагу, що в кластери входить значна кількість різного роду підприємницьких структур, а саме: постачальників спеціального обладнання, нових технологій, послуг, інфраструктури, сировини, додаткових продуктів, фінансові інститути, урядові та інші установи (університети, структури підвищення кваліфікації), що забезпечують спеціальне навчання, освіту, надходження інформації, проведення досліджень та надання технічної підтримки [12, с. 258].

Свій погляд на функції кластеру подає В. Прайс, зазначаючи, що створюючи кластери та запроваджуючи кластерну модель поведінки підприємств, тим самим відбувається відновлення довіри між урядом і приватним власником та трансформація ізольованих фірм у підприємницьку спільноту [13, с. 24].

На думку С. Соколенко, кластером є добровільне об’єднання суб’єктів підприємницької діяльності у певній сфері, які технологічно та, як правило, за ознакою географічної близькості пов’язані між собою [16, с. 19].

У проекті “Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні”, розробленому Міністерством економіки України, який так і не був прийнятий (що підтверджує проблеми, які існують у туристичній сфері на шляху розробки політики держави та вдосконалення правових механізмів регулювання), акцентується увага на розвитку туристичних кластерів, які формуються на базі туристичних активів регіону і складаються з підприємств різних сфер, пов’язаних з обслуговуванням туристів, наприклад, туристичних операторів, готелів, сфери громадського харчування, виробників сувенірної продукції, транспортних підприємств та ін. [14].

Законодавчі акти, що безпосередньо регулюють розвиток туристичних кластерів, на сьогоднішній час не прийняті, хоча і є напрацювання законопроектів, які необхідно, з деякими змінами, втілити у відповідні розпорядження органів державної влади.

Кластерний підхід у рекреаційно-туристичній сфері найбільш повно використовує потенціал регіону (природно-кліматичний, культурно-історичний, кадровий, фінансовий та ін.). Кластери вносять в організацію виробництва нові для економіки регіонів принципи:

- інноваційність форм і методів кооперування;
- багатогалузеву інтеграцію;
- державно-приватне партнерство [8, с. 47–48].

Основними перевагами кластерної моделі організації рекреаційно-туристичної діяльності національних підприємств є:

- підвищення економічної ефективності й конкурентоспроможності спільної діяльності об'єднаних у кластер підприємств порівняно з відокремленою діяльністю;
- стимулювання інноваційного розвитку;
- покращення інвестиційної привабливості регіонів;
- кластеризація туристичної діяльності при правильній організації стимулює зростання і розвиток інших виробництв;
- кластерні технології сприяють налагодженню зв'язків між державними й бізнесовими колами при розв'язанні економічних проблем регіонів [7].

У структурі типового туристичного кластеру виділяють чотири основні сектори.

1. Сектор виробництва туристичних послуг (туристичні операторські фірми й агентства, заклади з розміщення, оздоровлення, перевезення, харчування й організації дозвілля туристів).

2. Сервісний сектор (банківсько-кредитні установи, страхові компанії, навчальні заклади туристичного профілю, наукові установи, бізнес-центри, лізингові компанії).

3. Допоміжний сектор (підприємства з виробництва туристичного спорядження, специфічних для певної місцевості товарів, поліграфічні підприємства, картографічні фабрики, періодичні видання, телерадіокомпанії, органи державної влади, агенції регіонального розвитку, міжнародні та державні фонди і програми).

4. Сектор забезпечення життєдіяльності туристичного кластера (маркетинговий, рекламно-інформаційний, логістичний та юридично-аудиторський відділи) [4, с. 11–12].

Домінуючою формою кластеризації в Україні є тематичні кластери – як штучні об'єднання, сформовані на однорідних сегментах ринку туризму та рекреації, що охоплюють певну нішу туристичного ринку (наприклад, спортивну, культурно-пізнавальну, розважальну та ін.) [19].

Поширеним явищем в економіці багатьох країн світу є взаємодія між бізнесом та державою, яке отримало назву державно-приватне партнерство. Достатньо висока зацікавленість держави у розвитку ДПП визначена перевагами щодо залучення приватних інвестиційних ресурсів у суспільно важливі проекти.

На практиці у кластеризації економіки ДПП виражається у спільній розробці та фінансуванні відповідних кластерних проектів (наприклад проекту розвитку кластерних ініціатив, створення інфраструктури, організації конкретного кластера та ін.) [20, с. 73–74].

ДПП звертається до інноваційних методів, що застосовуються державним сектором для укладання контракту із приватним сектором,

який використовує свій капітал і управлінський потенціал при реалізації рекреаційно-туристичних проєктів відповідно до встановлених тимчасових обмежень і бюджету, тоді як державний сектор зберігає відповідальність за забезпечення населення цими послугами вигідним для нього способом і впливає на економічний розвиток і підвищення якості життя населення.

Під державно-приватним партнерством у сфері рекреаційно-туристичної сфери розуміють інституціональне та організаційне об'єднання між державою та приватними структурами для впровадження суспільно необхідних проєктів і програм в рекреаційно-туристичній галузі. Враховуючи характер завдань, що вирішуються у межах ДПП можна говорити про окремі моделі зазначеного партнерства: організаційні моделі (не допускають значного вторгнення в стосунки власності), моделі фінансування (комерційний найм, оренда, лізинг, попереднє і інтегроване проєктне фінансування) і кооперація (форми об'єднання зусиль партнерів, що відповідають за окремі стадії загального процесу створення нової споживної вартості) [1].

Прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” [5], яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі, стало значним кроком щодо удосконалення законодавчої бази у рекреаційно-туристичній галузі. Зазначений законодавчий акт унормовує правові аспекти партнерських відносин представників рекреаційно-туристичної сфери та органів державної влади.

На думку І. Крюкової [9, с. 30–31], процес розвитку державно-приватного партнерства в рекреаційно-туристському кластері включає декілька етапів:

1. Проведення маркетингових досліджень наявних ресурсів (природно-кліматичних, культурно-історичних, трудових, фінансових та ін.) та інфраструктури (засоби розміщення, підприємства харчування й розваг, фінансова інфраструктура, фізична культура та спорт).

2. Визначення стратегічних намірів і місії з метою виділити й сформулювати найбільш пріоритетні стратегічні цілі розвитку туристсько-рекреаційного кластера.

3. Визначення конкретних напрямків реалізації поставлених стратегічних цілей регіону (пріоритетні для регіону види туризму, туристські дестинації, конкретні проєкти), розглянути з позиції зацікавлених сторін регіону за участю населення, представників туристичних організацій, органів влади, банків, транспортних компаній, представників науки й ін. У результаті цього можливе коректування стратегічних цілей розвитку туристсько-рекреаційного кластеру.

Напрямки, що пройшли такий відбір, можуть реалізовуватися приватними компаніями, а держава виступає тільки як регулююча сторона.

Але, незважаючи на досить значні переваги та ефективність функціонування, кількість вітчизняних рекреаційно-туристичних кластерів досить незначна. На нашу думку, причинами такого стану є:

- недосконалість нормативно-законодавчої бази, яка регулює створення та діяльність кластерів, та сферу державно-приватного партнерства;
- недостатній досвід створення та функціонування кластерів з застосуванням ДПП;
- відсутність інвесторів, враховуючи інвестиційну непривабливість регіонів та низький рівень довіри до державних органів;
- відсутність державної фінансової допомоги шляхом різноманітних фінансових інструментів (кредити, гранти, позики та ін.) проектам ДПП;
- відсутність ініціатив державних органів та відповідної реалізації кластерної політики шляхом застосування державно-приватного партнерства.

Враховуючи значні переваги розвитку рекреаційно-туристичної галузі в Україні шляхом створення кластерів, державна політика має бути спрямована на створення нормативно-правового поля для розвитку зазначеної сфери. В іншій площині вбачається необхідним сприяння подальшому розвитку фінансової ініціативи приватного власника, який має можливість і бажання інвестувати в рекреаційно-туристичну галузь, отримуючи відповідні державні гарантії у рамках ДПП.

У сучасних умовах державно-приватне партнерство – один з небагатьох інструментів, який може реалізувати проекти у рекреаційно-туристичній галузі при підтримці державних ресурсів. ДПП можна розглядати як інноваційну економічну категорію, що відображає позитивні класичні взаємини між державою й приватним бізнесом. Тісне співробітництво держави й приватного бізнесу в туризмі з метою створення й ефективного розвитку рекреаційно-туристських кластерів дозволить підвищити конкурентоспроможність підприємств, які входять у кластер.

Для забезпечення формування сприятливих умов розвитку рекреаційно-туристичних кластерів на засадах державно-приватного партнерства необхідним є здійснення в державі комплексу заходів, а саме:

- розроблення й удосконалення законодавчої бази щодо організації рекреаційно-туристичних кластерів в Україні та у сфері розвитку державно-приватного партнерства;
- розроблення механізму відносин між органами державної влади та суб'єктами підприємницької діяльності щодо об'єднання ресурсів та розподілу ризиків, відповідальності та результатів господарської діяльності;
- підвищення ефективності системи навчання й підготовки спеціалістів зі створення й впровадження кластерної моделі із застосуванням ДПП;
- широке використання наявних фінансових інструментів у процесі реалізації рекреаційно-туристичних проектів у рамках державно-приватного партнерства.

Література:

1. *Айрапетян М. С.* Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>.
2. *Гриценко Н. І.* Організація підготовки фахівців туристичної галузі : навч.-метод. посіб. / Н. І. Гриценко, В. А. Бурдейний, Г. П. Степурко. – К. : Наук. світ, 2003. – 88 с.
3. *Демченко С. Г.* Проблемы и перспективы развития регионального туризма в России / С. Г. Демченко, И. С. Кабилов. – Казань : Познание, 2011. – 192 с.
4. *Дмитрієва І. О.* Кластерний розвиток у туризмі як чинник активізації економіки України / І. О. Дмитрієва // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 2. – С. 10–14.
5. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
6. *Зорин И. В.* Энциклопедия туризма / И. В. Зорин, В. А. Квартальнов. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 384 с.
7. *Кальченко О. М.* Кластеризація в туристичній галузі [Електронний ресурс] / О. М. Кальченко. – Режим доступу : http://www.esteticamente.ru/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2009_39/22.htm.
8. *Крюкова И. В.* Государственно-частное партнерство как механизм повышения инвестиционной привлекательности региона в сфере туризма / И. В. Крюкова // Управление и экономика в условиях модернизации: проблемы и пути их решения : материалы науч.-практ. конф. – Вологда : Легия, 2013. – С. 46–52.
9. *Крюкова И. В.* Частно-государственное партнерство как основа развития региона на примере Вологодской области / И. В. Крюкова // Ярославский педагогический вестник (Гуманитарные науки). – 2013. – № 1. – Т. 1. – С. 29–34.
10. Международный туризм принес US\$1,4 триллиона в экспортных поступлениях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://media.unwto.org/ru/press-release/2014-05-14/mezhdunarodnyi-turizm-prines-us14-trilliona-v-eksportnykh-postupleniyakh>.
11. Офіційний сайт Державного агентства України з туризму та курортів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tourism.gov.ua/ua/news/26795/>.
12. *Портер М. Э.* Конкуренция / М. Э. Портер ; [пер. с англ.] – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.
13. *Прайс В.* Роль недержавної організації як рушій перетворень / В. Прайс // Перспективи дослідження. – 1999. – № 2. – С. 24–36.
14. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні”, Міністерство економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/>

publish/printable_article?art_id=121164, архівовано 13.05.2009 р. у <http://www.webcitation.org/5gjlB4VY1>.

15. Святохо Н. В. Концептуальные основы исследования туристского потенциала региона / Н. В. Святохо // Экономика и управление. – 2007. – № 2. – С. 30–36.

16. Соколенко С. І. Кластери в глобальній економіці / С. І. Соколенко. – К. : Логос, 2004. – 848 с.

17. Соціально-економічна мотивація інноваційного розвитку регіону : монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. О. В. Прокопенко. – Суми : Сумський держ. ун-т, 2012. – 576 с.

18. Тищенко О. М. Особливості туристських кластерів як синтетичних утворень / О. М. Тищенко, Н. Б. Петрова // Проблеми економіки. – 2009. – № 3. – С. 24–30.

19. Хмара М. П. Розвиток високотехнологічних кластерів, як закономірність світового господарства [Електронний ресурс] / М. П. Хмара. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/knp/147/knp147_111-113.pdf.

20. Яшева Г. Кластерный подход. Новые методы повышения эффективности и конкурентоспособности АПК / Г. Яшева // Беларус. думка. – 2008. – Вып. 9. – С. 72–78.

Надійшла до редколегії 15.10.2014 р.

УДК 351.83

Н. Б. ЛАРИНА

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА В НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ ВІТЧИЗНЯНИХ І ЗАРУБІЖНИХ УЧЕНИХ

Проаналізовано стан розробки проблеми державної соціальної політики. Актуалізовано дослідження модернізації державної соціальної політики, визначено тенденції її трансформацій в контексті гуманізації.

Ключові слова: соціальна політика, реформи, гуманізація, соціальна стабільність, соціальний захист.

The research on problem of state social policy is being analyzed. It is determined, that the outlined issue is devoted to many studies by foreign and national scientists. The issue of the research on modernization of state social policy is updated, the tendencies of its transformation are determined within the framework of humanization.

Key words: social policy reforms, humanism, social stability, social protection.

Модернізація державної соціальної політики України є одним із важливих завдань сьогодення, що пов'язано з європейською інтеграцією, вибором європейських соціальних стандартів. Це зумовлює необхідність здійснити кардинальні соціальні реформи, які в майбутньому дозволять Україні увійти до складу Європейського Союзу.

Ці реформи мають бути зорієнтовані на конкретні цілі, де однією з них є державна соціальна політика, яка передбачатиме забезпечення умов життя населення на рівні сучасних соціальних стандартів Європейського Союзу. Тож, нагальне вирішення найважливіших стратегічних завдань щодо стабілізації соціально-економічного розвитку України та розробка ефективних заходів щодо соціального захисту населення мають стати пріоритетними. З огляду на це для науки державного управління актуалізується необхідність розробки інноваційних методологій дослідження модернізації державної соціальної політики, зокрема формування моделі соціальної політики України й визначення тенденцій її перетворень в умовах демократизації.

Дослідженню проблем соціальної політики присвячено чимало праць зарубіжних і вітчизняних учених. Ідея взаємовідносин людини і політики тією чи іншою мірою розроблялася та висвітлювалася у творах Платона, Аристотеля, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Канта, Ф. Гегеля, М. Вебера, К. Ясперса, М. Хайдегера, Т. Парсонса, Е. Фромма, Д. Белла та багатьох інших мислителів. Їх праці прямо або опосередковано спрямовувались на пошук оптимального шляху розвитку людини і держави, визначення місця і ролі людини в політичному житті, вирішення соціальних проблем та формування ціннісних уявлень людини.

В історії української політичної думки можна відзначити доробки вчених, які розглядали питання соціальної справедливості, забезпечення людського розвитку, функцій держави, розвитку суспільної допомоги. Ідеї рівності всіх людей та їхніх прав на гідне життя розроблялися у працях таких вчених, як І. Вишенський, С. Зинаній, Я. Ковельський, Г. і М. Смогрицькі. Політико-філософські вчення гуманістичного і просвітницького спрямування оформлені у працях відомих українських мислителів Г. Кониського, Ф. Прокоповича, Г. Сковороди та ін. Теоретико-методологічний аналіз феномену соціальної політики та її складових міститься у працях українських і російських дослідників, зокрема, В. Бабкіна, М. Волгіна, Е. Гансової, В. Гошовської, І. Григор'євої, О. Дороніна, О. Іванової, Н. Лапіної, Е. Лібанової, Т. Семигіної, Т. Сидоріної, А. Сіленко, В. Скуратівського, А. Стребкова та ін.

Проблеми соціального відповідальності бізнесу розглядалися в наукових працях зарубіжних учених – А. Керолла, Д. Віндзора, К. Девіса, М. Ван Марревійка, Р. Штойера та ін.; українських дослідників – А. Базилюка, Р. Башняніна, Л. Безчасного, О. Беляєва, О. Білоруса, Л. Гончарука, Б. Данилишина, В. Єгорова, В. Куценко, Е. Лібанової,

О. Макарової, В. Матросова, С. Мірошника, С. Мочерного; в умовах інституційного розвитку, зокрема запровадження соціального партнерства та діалогу, – в дослідженнях Н. Діденко, Н. Зарько, О. Петрое та ін.

Теорія і практика управління сферою соціальних послуг досліджена в роботах С. Андрєєва, Г. Балихіна, М. Кравченко, Т. Макаренка, Ю. Ольсевича, Р. Старкова, Б. Токарського, С. Шишкіна, Л. Якобсона та ін.

Ідея “соціальної державності” була започаткована канцлером Німецької імперії О. Бісмарком (1815-1898) у виданні “Соціальне законодавство”, який підготував основи прогресивного для того часу соціального законодавства, що надалі послужило зразком для інших індустріальних держав. В подальшому ця тема досліджується у працях А. Пренса, Г. Шершневича, Г. Хеллера та ін. Ідеологи соціальної держави Т. Ріттер, К. Хессе, А. Браун, Д. Ролс, М. Годе та ін., які спиралися на досвід соціального розвитку європейського суспільства у повоєнний період, прагнули враховувати досягнення й проблеми “держави загального благоденства”, критику концепції соціальної держави з боку її опонентів (Р. Дарендорф, Ф. Хайек).

Проблемам соціальної політики в західноєвропейських країнах присвячена монографія “Західноєвропейські країни: особливості соціально-економічних моделей”, що вийшла друком 2002 р. за редакцією відомого російського фахівця В. Гутника. У ній розглядалося становлення європейської моделі, її специфічні ознаки, загальні для більшості країн регіону, проведено порівняльний аналіз моделей соціально-економічного розвитку окремих країн Західної Європи (Німеччини, Великої Британії, Франції, Італії, Швеції, Швейцарії).

Привертає увагу монографія колективу вчених під керівництвом Ф. Бурджалова “Соціальні джерела економічного розвитку”. Дослідження розкриває нові підходи і ракурси аналізу соціальних джерел економічного розвитку, стимулює творче ставлення до них. Вихідна ідеологічна позиція авторів цієї наукової праці полягає в тому, що економічне зростання, підприємницька діяльність і, насамперед, державна політика, зрештою мають бути підпорядковані вирішенню соціальних проблем. Цей аспект особливо актуальний для України в умовах різкого зростання матеріально-майнової нерівності, бідності, невдоволеності населення здійснюваними реформами.

Мета статті – здійснити аналіз ступеня розробленості проблем соціальної політики в наукових дослідженнях зарубіжних та вітчизняних учених.

Смисловим контекстом поняття “соціальна політика” є сукупність теоретичних принципів і система практичних заходів, які розробляються й втілюються державними і недержавними органами, організаціями і установами та які спрямовані на створення необхідних умов життєдіяльності, задоволення соціальних потреб населення, створення в суспільстві сприятливого соціального клімату, поліпшення стану соціальної сфери в цілому [1, с. 622].

Становлення феномена соціальної політики відбувалося під впливом теоретичних конструктів та ідей епохи модерну, зокрема: громадянське суспільство, ліберальна доктрина, соціальні ризики, благодійність держави й індивіда, а також теорії гуманізму, справедливості та суспільного вибору. Перші теоретичні ідеї соціальної політики виникли в Німеччині наприкінці XIX – початку XX ст., починаючи зі створення “Союзу соціальної політики”, де зосереджувалася увага на соціальних реформах як основному завданні соціальної політики, спрямованій на покращення умов життя людей, запобігання революційним потрясінням. Однак саме поняття “соціальна політика” було запроваджено в науковий обіг французьким теоретиком утопічного соціалізму Ш. Фур’є. На формування його світогляду вплинули складні й суперечливі процеси становлення модерного суспільства – розвиток “дикого капіталізму”, урбанізація, безправ’я жінок і дітей, нещадний визиск селян і жорстока експлуатація пролетаріату. Ш. Фур’є був глибоко розчарований результатами Великої Французької Революції (1789 – 1793 рр.), під час якої він втратив усю власність і торгівельний бізнес і був страшенно наляканий її жорстокістю, оскільки кілька разів заарештовувався і дивом уникав страти [2, с. 670]. Вчений наголошував на обов’язку держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії. Вчений вважає, що завдяки державній монополізації торгівлі, емісії грошей і збору податків, мала реалізовуватися соціальна політика. Його ідеал – мирне співробітництво всіх класів, мирне перетворення існуючого нерозумного, несправедливого ладу “цивілізації” в устрій справедливий, де царює “соціальна гармонія”, на основі дружнього союзу всіх соціальних груп суспільства в межах виробничих асоціацій (за термінологією Ш. Фур’є, фалангів).

Початок послідовного вивчення соціальної політики як специфічної й інтегративної функції держави і суспільства відноситься до другої половини XIX ст., коли в Європі почали закладатися підвалини формування соціальної держави. Наприкінці XIX ст. група німецьких учених (М. Вебер, В. Зомбарт та ін.) об’єдналася навколо “гуртка соціальної політики”, який ставив перед собою завдання дослідити розвиток політики та економіки з позицій соціології. Так, основою соціального вчення Вебера визначається поняття соціальної дії, що є осмисленою та орієнтованою на реакцію інших соціальних суб’єктів. Вчений наголошує, що за своїм характером і мотивацією соціальна дія може бути чотирьох типів: цілераціональна, ціннісно-раціональна, традиційна і афективна. Вони визначають домінуючі форми соціальної поведінки та соціальної організації, які обумовлюють відповідні, соціальні, політичні та економічні інститути. Цю концептуальну схему Вебер застосовував для пояснення сутності модернізації та раціоналізації, що породили специфічну європейську цивілізацію Нового часу.

Зомбарт започаткував концепцію “соціального плюралізму”, згідно з якою розвиток суспільства відбувається не шляхом зміни господарських

систем, а шляхом їх співіснування, приєднання основних елементів нового устрою до попередніх. Тож, розвиток соціальної політики пов'язаний із переходом від державної і суспільної благодійності щодо нижчих верств населення до вироблення загальнодержавних систем соціальної допомоги, оптимальний рівень якої дає змогу реалізувати ідею “держави загального добробуту”, тобто соціальної держави.

Отже, саме в Німеччині вперше була започаткована цілеспрямована діяльність, зорієнтована на розбудову соціальної держави. Закономірним також виявився що науковий інтерес до такого суспільного інституту як соціальна політика, який сформувався на рубежі XIX-XX ст., що відзначався стрімким зростанням суспільного попиту на соціальні знання.

Наведене підтверджується думкою Т. Сидоріної про те, що, “... історія подає нам приклади поступового формування її концептуального розуміння і побудови як державної соціальної доктрини, соціальної методології, моделі і, нарешті, теорії держави загального добробуту, до якої звелася багатовікова історія розвитку соціальної політики як діяльності по забезпеченню соціальної стабільності і соціального добробуту з подальшим включенням таких феноменів, як солідарність, економічна і соціальна захищеність, індивідуальна і суспільна відповідальність тощо” [3, с. 111].

Подальше наукове дослідження соціальної політики у другій половині XX ст. здійснювалося, головним чином, в контексті уявлень про соціальну державу, відповідно до їх типів. Тому для більш чіткішого розуміння сутності змісту та можливостей розвитку соціальної політики українській державі, доцільним уявляється подальше проведення аналізу щодо концепцій її розуміння.

У сучасній науковій літературі представлені концепції розуміння соціальної політики, зокрема: гуманістична, структурна, інструменталістська, конфліктологічна, синергетична, інтегральна, телеологічна, соціокультурна.

Проаналізуємо деякі з них. Гуманістична концепція соціальної політики розглядається через утвердження гуманістичних принципів взаємовідносин людини, громадянського суспільства і соціального права держави і вважається орієнтованою на гармонізацію соціальних відносин держави як суб'єкта та людини як об'єкта. Основою гуманістичної концепції трактування природи соціальної політики є поняття гуманізм (з лат. *humanus* – людський, людяний). Як відомо, з епохи Відродження термін “гуманізм” почав вживатися у двох основних значеннях – визначення літературно-художнього напрямку, що утверджує образ людини як освіченої й високоморальної особистості та як філософське вчення, що об'єднує теорії, які відповідають положенню про людину як вищу цінність суспільства [4].

На думку В. Ладиченко, гуманізм має загальне значення для устрою всієї держави і по-різному трактується вченими: “людський вимір державності”, “визнання самоцінності людини” тощо. Цей принцип означає визнання цінності людини як особистості, затвердження пріоритету її

інтересів у діяльності держави [5]. В. Скомаровський наголошує, що людина є головною і найважливішою основою суспільства і в сучасному західному світі не піддаються сумніву її унікальність, неповторність і самоцінність. У західних трактуваннях людина – це не тільки духовна особистість, а й соціалізований індивід, який формується і розвиває свої сутнісні основи в соціально-культурному просторі [6]. І. Алексеєнко вважає, що людський вимір політики як сукупність вселюдських цінностей повинен знайти належне місце в концепціях формування українського суспільства. Пріоритетне значення має зайняти гуманістична політика соціально-правової демократичної держави, зокрема характер суспільного відтворення людини у всій її багатогранності, самодіяльності, самореалізації, що становить певний ступінь ідентифікації людини з суспільним цілим [7]. Аналізуючи гуманістичний зміст концепції соціальної політики, В. Сокурєнко зазначає, що соціальна держава, політика якої спрямована на забезпечення соціально-економічних прав людей, має розробляти такі соціальні програми, які відповідали б демократичним вимогам і ринковим реформам [8].

Вочевидь переосмислення і реалізація принципу гуманізму в сучасних демократичних державах і державах перехідного типу є запорукою розв'язання низки проблем у соціальній сфері, де людський вимір надає можливості гармонійного поєднання суб'єктів соціальної політики.

Структурна концепція соціальної політики – це напрямок діяльності інститутів громадянського суспільства, або як соціальних інститутів, завданням яких є відтворення соціальної структури з метою самозбереження.

Як відомо, у процесі еволюції людства в соціальній структурі накопичуються зміни, які зрештою приводять до якісних структурних зрушень – появи нових соціальних спільнот або зміни існуючих, для вивчення яких вченими застосовуються теорії класів (марксизм) та теорія соціальної стратифікації, відповідно до якої основним елементом соціальної структури суспільства є страта (від лат. *stratum* и:– настил, шар) [9, с. 7].

Отже, в теорії стратифікації поділ суспільства на страти ведеться за такими критеріями: освіта, фах, кваліфікація, доходи тощо, що напевно дає змогу більш чітко визначити зміни, які сталися в суспільстві на тому чи іншому етапі розвитку. Відповідно наведеного важливою є думка Ю. Скулиша про те, що в “кризових умовах обмеженості бюджетних ресурсів зростає важливість підвищення ефективності їх використання і саме цей період є найбільш своєчасним для реалізації непопулярних, проте вкрай необхідних структурних реформ в соціальній політиці держави. Пріоритетним напрямом реформ в соціальній сфері має стати зміна політики доходів, що передбачає зміну пріоритету переважної підтримки вразливих верств населення на соціальний захист працюючих. Така трансформація не лише приведе до підвищення рівня життя населення, подолання бідності та

зменшення рівня майнового розшарування, а й спричинить підвищення мотивації економічної активності та зайнятості, скорочення патерналістських очікувань та утриманських настроїв в суспільстві, сприятиме формуванню необхідних надходжень до фондів соціального страхування та бюджетів усіх рівнів. Подальший розвиток системи соціального захисту населення має включати продовження реформування пенсійної системи, підвищення якості та адресності соціальної допомоги, що надається вразливим верствам населення, масштабну оптимізацію комплексу соціальних пільг та переведення їх на адресні засади, диверсифікацію системи надання соціальних послуг” [10, с. 16].

Розглянувши дослідження Л. Четверикової [11], присвячене структурно-функціональному аналізу соціальної держави, В. Вовка [12], зосередженого на розробці теоретичних і методичних основ формування соціальної політики підприємства, О. Дороніна [13], який аналізує тенденції, пріоритетні завдання та особливості формування соціальної політики, її роль в системному забезпеченні демократичних реформ, відзначимо, що вітчизняна наукова школа забезпечила передумови для формування концепції соціальної політики в перехідний період і на перспективу.

Українські вчені, В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова наголошують на тому, що соціальна політика має спрямовуватися на зміцнення та закріплення найпрогресивніших моментів, тенденцій у процесах та явищах матеріальної і духовної сфер життєдіяльності суспільства, що сприяють збагаченню соціального розвитку, соціального буття, формуванню цінностей [14].

Як бачимо, соціальна політика охоплює усі сфери життєдіяльності людини – виробничу, соціальну, політичну, духовну та регулює стосунки між суспільством, колективом, громадою, особою у кожній з цих сфер та зонах їх взаємодії.

Таким чином, нами досліджено значну кількість проблем становлення і розвитку державної соціальної політики, а саме: теоретико-методологічні підходи у дослідженні формування і здійснення соціальної політики та їх залежність від політичних і економічних чинників; роль і місце соціальної політики в системі державних пріоритетів; визначення основних напрямів перетворення у сфері соціальної політики – забезпечення демократичних реформ, а також виявлення ролі громадянського суспільства у модернізації соціальної політики. Однак у Конституції України (ст. 3) проголошується, що людина, її життя, здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою цінністю. Отже, формування та впровадження державної соціальної політики має відбуватися в гуманістичному контексті, коли соціальна держава формує сприятливе для людини життєве середовище, сприяє соціальному захисту людини та поліпшенню (підвищенню) її життєвого рівня, охороняє свободу громадян і гарантує соціальну злагоду в суспільстві.

Література:

1. Політологія : навч. енцикл. словник-довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / за заг. ред. Н. М. Хоми [В. М. Денисенко, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін.]. – Львів : Новий Світ-2000, 2014. — 779 с.
2. Історія політичної думки : навч. енцикл. словник-довідник для студентів ВНЗ / за заг. ред. Н. М. Хоми [В. М. Денисенко, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін.]. – Львів : Новий Світ-2000, 2014. — 766 с.
3. *Сидорина Т. Ю.* Социальная политика – между экономикой и социологией / Т. Ю. Сидорина // *Общественные науки и современность.* – 2005. – № 6. – С. 111–120.
4. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К. : Генеза, 2004. – С. 126.
5. *Ладиченко В.* Громадянське суспільство потребує ідеології гуманізму / В. Ладиченко // *Юридична Україна.* – 2007. – № 3. – С. 4–9.
6. *Скомаровський В.* Людина, суспільство, національна держава у вимірі сучасних цивілізаційних вимог / В. Скомаровський // *Політологічний вісник : зб. наук. пр.* – Вип. 40. – К. : ІНТАС, 2009. – С. 161–175.
7. *Алексєєнко І.* Місце і роль особистості в політичній системі суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук / І. Алексєєнко. – К., 1999. – 20 с.
8. Сокурєнко В. Гуманістичний зміст концепції соціальної держави / В. Сокурєнко // *Право України.* – 2000. – № 11. – С. 21–23.
9. *Санистебан Л. С.* Основы политической науки / Л. С. Санистебан. – М., 1992. – 123 с.
10. *Скулиш Ю. І.* Соціальна сфера: проблеми та перспективи бюджетного забезпечення в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Ю. І. Скулиш. – К., 2009. – 23 с.
11. *Вовк В. А.* Формування соціальної політики підприємства : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.09.01 / В. А. Вовк. – Х., 2005. – 24 с.
12. *Четверикова Л. О.* Соціальна держава: структурно-функціональний аналіз : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Л. О. Четверикова. – Львів, 2006. – 21 с.
13. *Доронін О. Д.* Соціальна політика як засіб системного забезпечення демократичних реформ : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / О. Д. Доронін. – Одеса, 2004. – 16 с.
14. *Скуратівський В. А.* Соціальна політика (друге вид. доп. та перероб.) / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.
15. *Гошовська В. А.* Формування соціальної держави: теоретико-методологічний аспект / В. А. Гошовська // *Теорія та практика державного управління : наук. зб.* – Х. : ХарРІ НАДУ, 2008. – Вип. 2 (21). – С. 11–16.
16. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.

УДК 340.6:657(075.8)

Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО, О. В. КОВАЛЬОВА

МЕТОДИКА СУДОВО-БУХГАЛТЕРСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ОПЕРАЦІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИРОБНИЦТВОМ І РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПРОДУКЦІЇ РОСЛИННИЦТВА

Досліджено особливості судово-бухгалтерської експертизи операцій щодо виробництва та реалізації продукції рослинництва. Розглянуто основні об'єкти дослідження, вимоги до них, особливості методики проведення судово-бухгалтерської експертизи виробництва та реалізації продукції рослинництва і порядок відображення її результатів.

Ключові слова: судово-бухгалтерська експертиза, експертне дослідження, продукція рослинництва.

The peculiarities of legal accounting expertise operations as to production and realization of crop products are investigated. The main objects of the research, requirements for them, the peculiarities of legal accounting expertise principles of production and realization of crop products and the order of results representation are examined.

Key words: legal accounting expertise, expert research, crop products.

Прогресивні зміни в технічному та інформаційному забезпеченні ведення господарської діяльності, нечіткість і постійні зміни норм законодавства сприяють скоєнню злочинів економічного характеру. Нині розкриття цих злочинів стає неможливим без повної, достовірної, неупередженої та аналітичної інформації, що знаходить своє відображення в документах бухгалтерського обліку. Тому для розслідування скоєних правопорушень потрібні спеціальні знання з бухгалтерського обліку.

Необхідною умовою функціонування аграрних підприємств є виробництво і реалізація сільськогосподарської продукції. Як правило, обсяг операцій, пов'язаних виробництвом та реалізацією продукції рослинництва, є досить великий, а тому їх експертне дослідження є трудомістким і відповідальним процесом. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність застосування ефективних методичних прийомів під час проведення судово-бухгалтерської експертизи.

Вагомий внесок у дослідження методики судово-бухгалтерської експертизи основних фінансово-господарських операцій зробили зарубіжні та вітчизняні вчені, серед яких О. Бандурка [3], О. Белов [4], М. Білуха [5], Ф. Бутинець [6], І. Волкова [7], В. Глібко [8], М. Камлик [9], Г. Мумінова-Савіна [12], В. Понікаров [13] та ін. Оскільки специфіка галузі рослинництва має певні особливості щодо її облікового процесу, то, відповідно, це

зумовлює певну особливість методичного підходу під час проведення судово-бухгалтерської експертизи та визначає потребу щодо його подальшого дослідження.

Метою дослідження є розкриття особливостей методики судово-бухгалтерської експертизи операцій, пов'язаних з виробництвом та реалізацією продукції рослинництва і порядок відображення її результатів.

Метою призначення судово-бухгалтерської експертизи є встановлення фактичних обставин справи, які неможливо з'ясувати без застосування спеціальних (для юридичної сфери) знань. У цьому випадку судово-бухгалтерська експертиза може стати одним із засобів захисту фізичних осіб і суб'єктів господарювання від необгрунтованого обвинувачення в здійсненні злочину та захисту їх інтересів у господарських спорах.

У зв'язку з тим, що судово-бухгалтерська експертиза є процесуальною дією, вона може призначатися та проводитися лише в процесі розслідування слідчим або суддею кримінальної або цивільної справи.

Методика судово-бухгалтерської експертизи є сукупністю методичних прийомів і способів, які застосовуються експертом-бухгалтером під час дослідження документів та інших матеріалів, наданих йому слідчим або судом. Характерними особливостями методики судово-бухгалтерської експертизи є те, що експерт-бухгалтер при проведенні експертного дослідження обмежений використанням способів документального контролю. Експерту-бухгалтеру не можна використовувати способи фактичного контролю у зв'язку з тим, що для дослідження і складання висновку він має право досліджувати лише документальні дані та використовувати лише результати роботи ревізора, який при проведенні перевірки застосовував способи фактичного контролю [6, с. 193].

Порядок обліку операцій з виробництва та реалізації продукції рослинництва залежить від галузевих її особливостей, організації та технології процесу її виробництва. Цим визначається документальне оформлення операцій, пов'язаних з виробництвом і реалізацією продукції рослинництва. Однак поряд з розбіжностями організації обліку існують деякі загальні принципи побудови обліку для всіх підприємств, що впливають з єдності методології планування та обліку виробництва. Завданням судово-бухгалтерської експертизи в дослідженні операцій, пов'язаних з виробництвом і реалізацією продукції рослинництва, є активний вплив на процеси її виробництва з метою сприяння виробництву високоякісної й конкурентоспроможної продукції, її реалізації на ринку на підставі раціонального використання трудових і фінансових ресурсів, запобігання втрат, попередження правопорушень, що призводять до збитків на підприємствах.

Здійснення судово-бухгалтерської експертизи виробництва і реалізації продукції рослинництва проводиться на підставі попередньо сформованого локального стандарту експертного дослідження, який включає об'єкти

судово-бухгалтерської експертизи, джерела інформації, методичні прийоми дослідження, узагальнення та реалізації результатів експертизи.

У процесі бухгалтерської експертизи досліджуються витрати на виробництво і реалізацію продукції рослинництва, визначається, як відображаються в бухгалтерському обліку витрати підприємства з операційної діяльності (рахунки 23 “Виробництво”, 27 “Продукція сільськогосподарського призначення”, 91 “Загальновиробничі витрати” та ін.); реалізація продукції (рахунки 36 “Розрахунки з покупцями і замовниками”, 31 “Рахунки в банках”, 70 “Доходи від реалізації” та ін.).

Необхідною умовою здійснення процесу виробництва є постійна наявність виробничих запасів у потрібній кількості та асортименті.

До об’єктів судово-бухгалтерської експертизи виробництва і реалізації продукції рослинництва належать: встановлення достовірності обсягів виробництва продукції. Експертиза обґрунтовує фактичний рівень виробництва в розрізі сортів продукції; обґрунтованість витрат виробництва за елементами (на основі відповідних первинних документів, в яких відображені матеріальні витрати, нараховану оплату праці, амортизацію основних засобів, інші витрати). Їх загальну суму відображають елементи витрат за дебетом рахунків 20 “Виробничі запаси”, 22 “Малоцінні та швидкозношувані предмети”, 66 “Розрахунки за виплатами працівникам”, 65 “Розрахунки за страхуванням”, 13 “Знос (амортизація) необоротних активів”, 91 “Загальновиробничі витрати” і списують на відповідні аналітичні рахунки синтетичного рахунку 23 “Виробництво” (згруповані в розрізі видів виробництв або груп продукції).

Калькуляція собівартості продукції є найбільш складним об’єктом судово-бухгалтерської експертизи, оскільки передбачає визначення всієї сукупності витрат на виробництво і реалізацію продукції рослинництва; стан збереження продукції при зберіганні і транспортуванні (досліджується кожен випадок браку продукції при транспортуванні від виробника до покупця, встановлюється сума нестачі продукції, відповідальність осіб).

Дослідження первинних документів на оприбуткування і реалізацію продукції дає можливість визначити достовірність первинної документації, яка застосовується для відображення операцій з виробництва та реалізації продукції рослинництва з метою її використання в системі доказів судово-бухгалтерської експертизи. Досліджуючи надані документи, експерт-бухгалтер зобов’язаний переконатися у належному їх оформленні; перевірити правильність записів у бухгалтерському обліку за операціями, відображеними в первинних документах; звірити надходження та витрачання матеріалів за даними синтетичного та аналітичного обліку; перевірити відповідність записів у документах, облікових регістрах і звітності за взаємозв’язаними операціями. Зокрема, дані про надходження матеріалів порівнюються з показниками виробництва продукції, на яку вони списані, дані про надходження матеріалів від постачальників – з даними про розрахунки з ними.

Дані бухгалтерського обліку і звітності підприємства дозволяють досліджувати факти приписок продукції на стадіях виробництва і реалізації, встановити факти навмисного спотворення собівартості. Первинну документацію перевіряють на відповідність чинному законодавству, правильність її заповнення.

Експерт-бухгалтер повинен також перевірити правильність відображення в обліку витрат з операційної діяльності підприємства, реалізації продукції в разі подальшої (наступної) оплати та передоплати; визначення фінансових результатів від операційної діяльності; нерозподіленого прибутку (збитків).

У ході експертного дослідження операцій, пов'язаних з виробництвом і реалізацією продукції рослинництва, велике значення для експерта-бухгалтера мають висновки експертів іншої спеціальності. В окремих випадках без них практично неможливо вирішити питання судово-бухгалтерської експертизи (визначити суму збитку, період його виникнення, дати характеристику стану бухгалтерського обліку, звітності і т.д.).

Джерела інформації для проведення судово-бухгалтерської експертизи виробництва продукції рослинництва поділяють в розрізі нормативно-правових та фактографічних. До нормативно-правових відносяться: Закони України, постанови Кабінету Міністрів України, інструкції міністерств і відомств, положення з планування, обліку і калькулювання собівартості продукції, нормативно-методична документація з обліку та звітності (зокрема Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 “Витрати”, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 31.12.1999 р. № 318) [13].

Фактографічна інформація для проведення судово-бухгалтерської експертизи виробництва продукції рослинництва міститься переважно в первинних документах на оприбуткування готової продукції. Важливим джерелом фактографічної інформації для експертного дослідження є реєстри аналітичного і синтетичного обліку виробництва продукції, і звітність підприємства з її надходженням, зокрема, “Звіт про рух продукції” [14]. Акти ревізій та перевірок операцій, пов'язаних з виробництвом, та інформація правоохоронних органів щодо досліджуваного питання, використовуються судово-бухгалтерської експертизою поряд з іншими джерелами фактографічної інформації з метою встановлення реального обсягу заподіяних підприємству збитків та конкретизації міри відповідальності за вчинене правопорушення серед матеріально відповідальних і службових осіб.

Використовуючи комплекс джерел нормативно-довідкової та фактографічної інформації, експерт-бухгалтер за допомогою певних методичних прийомів експертного дослідження (розрахунково-аналітичних і документальних) здійснює процедуру судово-бухгалтерської експертизи (згідно завдань правоохоронних органів). Слід зазначити, що судово-бухгалтерська експертиза будь-якого конкретного питання з виробництва продукції починається з застосування двох найбільш загальних методичних прийомів експертного дослідження: інформаційного моделювання та нормативно-правового регулювання.

Найбільш поширеними порушеннями у сфері сільськогосподарського виробництва є: розкрадання насінневого матеріалу і грошових коштів шляхом приписки посівних площ; неповне оприбуткування врожаю; перевищення нормативів витрати палива, насіння; зниження доходів по реалізації продукції; виникнення неврахованих резервів (надлишків) сировини і матеріалів на виробництві; реалізація неврахованої готової продукції. Судово-бухгалтерська експертиза розкрадання посівного матеріалу продукції рослинництва шляхом приписок посівних площ здійснюється, в основному, за допомогою методичного прийому дослідження документів, зокрема формальної, зустрічної, аналітичної та логічної перевірки документів та взаємного контролю операцій і документів. Експертному дослідженню підлягають лімітно-забірні карти, внутрішньогосподарські накладні, акти витрат насіння на посів, в яких міститься інформація про кількість витраченого насіння і розмір посівної площі, облікові листи тракториста-машиніста і т. д. При необхідності призначається агрономічна експертиза.

На підставі зазначених документів шляхом розрахунково-аналітичних методичних прийомів експертного дослідження можна встановити факти створення надлишків насіння і приписок посівних площ. Однак для підтвердження факту розкрадання продукції необхідно продовжити дослідження за кількістю неоприбуткованої продукції і протиправної її реалізації. Факти неповного оприбуткування врожаю встановлюються шляхом зустрічної перевірки облікових документів на прийом, транспортування продукції і оплати праці: облікових листів тракториста-машиніста, дорожніх листів шофера, відомостей руху продукції рослинництва, складської книги, бухгалтерських записів на рахунку 27 “Продукція сільськогосподарського виробництва”. У разі підтвердження інформації про неповне оприбуткування продукції рослинництва, необхідно провести експертне дослідження її реалізації.

Методичні прийоми узагальнення і реалізації результатів судово-бухгалтерської експертизи виробництва практично не відрізняються від інших методик узагальнення. За аналогічною схемою експерт-бухгалтер після проведеного дослідження узагальнює його результати, відображає їх в журналі судово-бухгалтерської експертизи, фіксує зміст конкретного питання, винесеного на розгляд судово-бухгалтерської експертизи, вказує перелік нормативно-правової та фактографічної інформації, що стосується цього питання, формулює зміст недоліків і правопорушень, виявлених ревізією, вказує суму збитку, а також і посадову особу, що причетна до розкрадання.

Далі наводиться зміст інформації, її узагальнення: вказуються конкретні недоліки і правопорушення, сума збитку, матеріально-відповідальні та посадові особи, безпосередньо або частково винні у вчиненні злочину. На підставі записів у журналі судово-бухгалтерської

експертизи експерт-бухгалтер, використовуючи методичні прийоми аналітичної угруповання доказів правопорушень у сфері виробництва і реалізації продукції рослинництва, в спеціальних аналітичних таблицях формує зведений результат експертного дослідження. На підставі наведених вище матеріалів, експерт-бухгалтер складає узагальнюючий висновок судово-бухгалтерської експертизи, який разом з журналом та аналітичними таблицями передається правоохоронному органу, що призначив експертизу. Складений за результатами експертного дослідження висновок підписує експерт, який проводив судово-бухгалтерську експертизу. Обов'язковим є засвідчення висновку печаткою експертної установи або підприємницької структури (аудиторської фірми), де працює експерт. Для недопущення фальсифікації окремих сторінок тексту висновку експерту-бухгалтеру необхідно підписувати кожну його сторінку та додатки до нього.

Головною передумовою повного та об'єктивного дослідження операцій, пов'язаних з виробництвом та реалізацією продукції рослинництва, є розробка ефективної методики експертного дослідження. Універсальних методичних підходів щодо експертного дослідження означених операцій не існує, а використання тих чи інших методів і прийомів дослідження об'єктів судово-бухгалтерської експертизи залежатиме від обставин справи, що зумовили необхідність експертного дослідження.

Отже, основним завданням експерта-бухгалтера під час дослідження операцій, пов'язаних з виробництвом та реалізацією продукції рослинництва є вибір найбільш ефективних і доцільних методів, які дозволять провести експертне дослідження найбільш повно та надати об'єктивні висновки.

Література:

1. Про судову експертизу [Електронний ресурс] : Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про призначення та проведення судових експертиз [Електронний ресурс]: інструкція, затверджена наказом Міністерства юстиції України 08.10.1998 р. № 53/5. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.
3. Бандурка А. М. Основы судебной бухгалтерии : учеб. / А. М. Бандурка и др. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2001. – 336 с.
4. Белов А. А. Судебно-бухгалтерская экспертиза / А. А. Белов, А. Н. Белов. – М. : Книжн. мир, 2004. – 643 с.
5. Білуха М. Т. Судово-бухгалтерська експертиза : підруч. / М. П. Білуха – К. : Воля, 2004. – 656 с.
6. Бутинець Ф. Ф. Судово-бухгалтерська експертиза : навч. посіб. для студентів спец. 7.050106 “Облік і аудит” / за ред. д.е.н., проф. Ф. Ф. Бутинця. – Житомир : ПП “Рута”, 2004. – 460 с.
7. Волкова І. А. Судово-бухгалтерська експертиза : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / І. А. Волкова. – К. : Центр навч. л-ри, 2009. – 84 с.

8. Глібко В. М. Судова бухгалтерія : підруч. / В. М. Глібко, О. . Бушан. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 224 с.

9. Камлик М. І. Судова бухгалтерія : підруч. / М. І. Камлик. – К. : Атіка, 2003. – 592 с.

10. Коблянська О. І. Методичне забезпечення судово-бухгалтерської експертизи [Електронний ресурс] / О. І. Коблянська, Н. М. Сторожук // Облік і фінанси АПК. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://magazine.faaf.org.ua/content/view/907/35/>.

11. Мумінова-Савіна Г. Г. Судово-бухгалтерська експертиза : навч. посіб. / Г. Г. Мумінова-Савіна. – К. : КНЕУ, 2003. – 202 с.

12. Понікаров В. Д. Судово-економічна експертиза / В. Д. Понікаров. – Х. : ІНЖЕК, 2005. – 224 с.

13. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 “Витрати”, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 31.12.1999 р. № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0027-00>.

14. Фінансовий та управлінський облік за національними стандартами : підруч. / М. Ф. Огійчук, В. Я. Плаксієнко, М. І. Беленкова та ін. / за ред. проф. М. Ф. Огійчука. – 6-те вид., перероб. і допов. – К. : Алерта, 2011. – 1042 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2014 р.

УДК 339.942 : 379.85(447)

В. В. АЛМАШІЙ

СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ ЯК НЕВІД’ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЗАКАРПАТТЯ

Визначено суть та поняття транскордонного співробітництва Закарпаття у галузі туризму, проаналізовано стан та основні напрямки діяльності.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, туризм, Європейський Союз, державне управління, місцеве самоврядування, інвестиції, проекти.

Essence and concept of transfrontal collaboration of Zakarpattya are certain in area of tourism, the state and basic directions of activity are analysed.

Key words: transfrontal collaboration, tourism, European Union, state administration, local self-government, investments, projects.

Сучасні міжнародні відносини характеризуються інтенсивними інтеграційними процесами, серед яких важливу роль відіграє транскордонне співробітництво. Україна не залишилась осторонь цього процесу. Участь її прикордонних областей у транскордонному співробітництві вже має свою історію, а досвід і результати дають сьогодні всі підстави розглядати транскордонне співробітництво як явище в новітній історії України.

Тема дослідження транскордонного співробітництва, активізації транскордонних контактів, розвитку туризму як невід'ємної складової транскордонного співробітництва стали предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, велику увагу у своїх дослідженнях цьому напрямку приділяли І. Аргьомов, Є. Кіш, Н. Мікула, І. Студенников, С. Устич, Ф. Шандор.

Метою дослідження є аналіз основних напрямів, перспектив та механізмів розвитку транскордонного співробітництва як невід'ємної складової регіональної політики Закарпаття, визначення суті та поняття транскордонного співробітництва Закарпаття у галузі туризму, аналіз стану та основних напрямків діяльності.

Транскордонне співробітництво є однією з характерних ознак сучасних міжнародних відносин, важливою складовою загальнодержавної політики України у різних галузях.

Налагодження та забезпечення ефективності транскордонних зв'язків для України є надзвичайно актуальним, адже більшість областей є прикордонними та мають значні здобутки і напрацювання в цій сфері. Одним із пріоритетних напрямів роботи виконавчої влади та місцевого самоврядування Закарпаття є підтримка наявних та розвиток нових транскордонних зв'язків із іноземними партнерами. Основою для співробітництва є діюча нормативна правова база і укладені угоди про співробітництво на рівні областей, міст, районів.

Дедалі активніше привертають увагу в роботі органів державного управління, місцевого самоврядування, дослідників та науковців регіону заходи з активізації прикордонного туризму, які є складовою частиною Регіональної стратегії розвитку Закарпатської області. Дослідження прикордонного співробітництва регіону з прикордонними країнами у сфері туризму у наш час є досить актуальним. Діяльність суб'єктів туристично-рекреаційного комплексу області регулюється та базується на відповідній нормативно-правовій базі. Це Закон України "Про туризм", який "визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей, Закон України "Про курорти", Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні", Стратегія розвитку туризму і курортів в Україні.

Реалізація державної політики в галузі туризму, не зважаючи на різниці у законодавчих базах країн Центральної Європи, здійснюється шляхом визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму, визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів, їх використання та охорони, спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму, визначення основ безпеки туризму, нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян), ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу, встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу, організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму, визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму, участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

З історії краю простежується, що майже всі види туризму, які на сьогодні культивуються в області, почали розвиватися ще за часів перебування Закарпаття у складі Австро-Угорської дуалістичної монархії та Чехословацької республіки. Уже на початку розбудови української державності в 1990-х рр. туристична галузь функціонувала, базуючись на колишніх радянських санаторно-курортних об'єктах та на виїзному туризмі. Статистика Закарпаття у сфері туризму свідчить про те, що саме ця галузь є найперспективнішою у регіоні з його природними та історико-культурними ресурсами. У області функціонує понад 2 тис. об'єктів ресторанної справи, 600 об'єктів готельного бізнесу, 3 тис. сільських садиб, які надають послуги туристам, сотні гірськокожаних витягів, двох десятків SPA та велнес-об'єктів, сотні туроператорських та турагентських підприємств [6].

З метою вдосконалення та поліпшення функціональної і технічної якості складової регіонального та національного туристичного продукту, оптимізації використання туристичних ресурсів, посилення конкурентоспроможності на внутрішньому та міжнародних туристичних ринках, забезпечення надходжень до бюджетів усіх рівнів, сприяння соціально-економічному розвитку регіону, як складової держави та зростання якості життя населення, залучення бюджетних та позабюджетних коштів до фінансування важливих завдань розвитку галузі Закарпатською обласною радою розроблено та затверджено регіональну Програму розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2011 – 2015 рр. [5].

Останнім часом туристично-рекреаційна галузь Закарпаття набуває дедалі вагомішого значення для соціально-економічного розвитку краю, стрімко інтегрується у загальноукраїнську та європейську туристичну індустрію. Саме тому в цьому напрямку метою органів влади Закарпаття

постає промоція транскордонного туризму в регіоні як в унікальному просторі культурно-історичної спадщини. Пріоритетними територіями розвитку туризму в Закарпатській області визначено: Боржавські полонини (Воловецький та Міжгірський райони), полонина Драгобрат (Рахівський район), полонина Руна (Перечинський район) та територія Синяк (Мукачівський район). Стратегічною метою навчальної та наукової діяльності туризму в Закарпатті стало формування нової висококультурної та освіченої генерації кваліфікованих фахівців туристичної галузі та розробка нових туристично-рекреаційних продуктів Карпатського регіону, зокрема туристичного бренду “Карпати”.

Дослідник краю Ф. Шандор вважає, що для практичної діяльності в туризмі важливе значення має його сегментація. Чітку класифікацію за формами, типами, видами туризму провести дуже важко. Туризм класифікує за різними ознаками: за метою, засобами пересування, засобами розміщення тощо. У зв'язку з цим спостерігаються різноманітні види туризму, що залежать від різних факторів: наявності та тривалості вільного часу, віку, статі, стану здоров'я, рівня розвитку, особистих смаків людей та їх матеріального становища; різноманітності природи та сезонності; наявності інфраструктурних та транспортних можливостей тощо [6].

М. Біль для розуміння суті транскордонного співробітництва в галузі туризму визначає такі основні форми його реалізації, як: євро регіони; міжрегіональні агломерації; транскордонні туристичні кластери; стратегії транскордонного співробітництва і міжрегіонального розвитку; двосторонні угоди, затверджені на загальнодержавному рівні; угоди, статuti та протоколи між органами місцевої державної влади; програми; проекти [1].

На сьогодні туристична галузь Закарпаття пропонує багато видів туризму. Назвемо основні з них, які характерні та користуються попитом у Закарпатті: це літній та зимовий туризм, туризм для осіб з фізичними та розумовими вадами, пішохідний, повітряний, термальний, підводний та водний туризм, винний, грибний, чайний, ягідний, сирний туризм та гастрономічний туризм, історичний та спелеологічний туризм [6].

Останнім часом набирає динамічних обертів сільський туризм. Власники сільських садиб почали об'єднуватись у асоціації, створювати комунальні підприємства та центри розвитку сільського туризму, що дало можливість активно, зі знанням справи, розвивати сільський туризм. Він став винятково важливим для Закарпатської області. Пріоритетність розвитку сільського туризму в Закарпатті зумовлена багатьма чинниками. Серед них дослідники краю виділяють: вражаючу недоторкану природу; володіння місцевості значним рекреаційним потенціалом; географічну близькість до потенційно важливих ринків Центральної Європи; історичну спадщину та самотню місцеву архітектуру; екокультурну самотність краю; стимулювання малого підприємництва задля відродження традиційного господарського ремесла краю; поширення практики організації

агрорекреаційного сервісу [3]. Позитивний вплив сільського туризму на Закарпатті полягає передусім у тому, що він розширює сферу зайнятості населення, дає селянам додатковий заробіток. Зростання потоку туристів сприятиме розвитку малого підприємництва та приватної ініціативи, розбудови інфраструктури села (доріг, транспорту, очисних споруд, засобів зв'язку, стоянок, місць для відпочинку та розваг тощо), активізуватиме діяльність громадян у відродженні та збереженні культурної і архітектурної спадщини краю.

Організаційну структуру транскордонного співробітництва у сфері туризму перш за все формують органи влади та місцевого самоврядування Закарпаття. Серед них управління зовнішньоекономічних зв'язків, інвестицій та транскордонного співробітництва, відділ туризму та курортів департаменту житлово-комунального господарства облдержадміністрації, постійна депутатська комісія обласної ради з питань розвитку туризму та рекреації, управління (відділи) з питань туризму місцевих органів влади та місцевого самоврядування. У 2002 р., завдяки спільній ініціативі громадського сектору та регіональних органів влади, було створено комунальне підприємство “Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва “Закарпаття” Закарпатської обласної ради” серед пріоритетів функціонування якого виділялося ініціювання чи підтримка проектів, спрямованих на розвиток взаємовигідної співпраці через кордони у регіоні Карпат.

Серед партнерів обласної влади у сфері туризму активно виділяються такі громадські організації та державні інституції, як Асоціація туристичних підприємств області, обласний Центр розвитку сільського туризму, обласний осередок Федерації спортивного туризму, фундація регіональних туристичних ініціатив “Туревроцентр”, Спілка приватних виноградарів і виноробів Закарпаття та ін.

Органами державного управління, місцевого самоврядування області спільно з громадськими організаціями проводяться різноманітні заходи у сфері туризму. Заслужовує на увагу рішення учасників “круглого столу”, який відбувся 22.03.2013 р. за участі представників місцевих органів влади, громадських організацій, туристичних асоціацій, бізнес-структур та окремих експертів з питань розвитку туризму як із Закарпатської області, так і з Саболч-Сатмар-Березької області Угорщини на тему: “Актуальні проблеми та перспективи розвитку транскордонного туризму на українсько-угорському кордоні” в ході якого обговорювалися актуальні проблеми і перспективи розвитку транскордонного туризму на українсько-угорському кордоні. Учасники круглого столу, “розуміючи важливість транскордонного туризму для забезпечення сталого розвитку прикордонних регіонів, беручи до уваги законодавчо закріплений курс України на євроінтеграцію, відзначаючи необхідність широкого залучення європейського досвіду в управлінні туризмом та поступового впровадження спільних стандартів якості у сфері туризму, маючи на меті сприяння гармонійному розвитку

транскордонного туризму, покращенню рівня обслуговування туристів та просуванню транскордонного регіону як цілісної туристичної дестинації, вирішили:

– ініціювати створення спільної українсько-угорської транскордонної туристичної комісії за участю представників органів регіональної влади, місцевих самоврядувань, місцевих туристичних асоціацій, неурядових організацій, малого і середнього бізнесу в сфері туризму для спільного розгляду і вирішення нагальних проблем розвитку транскордонного туризму на українсько-угорському кордоні;

– пропонувати включити до порядку денного роботи спільної українсько-угорської транскордонної туристичної комісії питання покращення роботи прикордонної та митної служб щодо пропуску організованих груп туристів, відпрацювання можливості перетину кордону туристами на велосипедах та відкриття додаткових пунктів пропуску через кордон, зокрема встановлення модульного приміщення для прикордонного і митного оформлення канойстів у пункті пропуску “Вилок” на р. Тиса;

– рекомендувати місцевим органам влади Саболч-Сатмар-Березької області Угорщини та прикордонних областей Словацької Республіки, Румунії та Республіки Польща прискорити роботу щодо впровадження єдиної європейської системи знакування і маркування туристичних шляхів і маршрутів в регіоні;

– підтримати продовження роботи між прикордонними областями Угорщини, Словацької Республіки, Румунії, Республіки Польща та Закарпатською областю України щодо створення єдиної мережі туристично-інформаційних центрів;

– рекомендувати представникам туристичного бізнесу та громадських організацій, за підтримки органів місцевого самоврядування та інших регіональних владних структур, брати активну участь в спільних транскордонних туристичних заходах;

– продовжити роботу зі створення та просування спільних транскордонних туристичних продуктів на основі кращих туристичних атракцій прикордонних регіонів;

– висловити вдячність місцевим органам влади Закарпатської та Саболч-Сатмар-Березької областей за всебічну підтримку транскордонних туристичних проектів міжнародної технічної допомоги, що виконуються за фінансової підтримки Європейського Союзу та звернутися з проханням щодо подальшої координації роботи, пов’язаної з реалізацією зазначених проектів, з метою вирішення повного комплексу існуючих проблем в галузі транскордонного туризму в регіоні” [4].

Спільними зусиллями науковців, освітян, держслужбовців та підприємців готельно-ресторанного і туropolітаторського бізнесу краю стало створення туристичних маршрутів, нових об’єктів: велнес-готелів, мілітарі-готелів, екстремальних видів туризму, туристичних анімацій, десятків

фестивалів, винних та медових дегустаційних залів, спрямованих на реалізацію комплексної програми розвитку закарпатського туризму. Протягом останніх років з метою приваблення туристів до провідних об'єктів туристичної галузі було розроблено та створено наступні тематичні туристичні маршрути: “Закарпатський туристичний гастрономічний, винний шлях”, військовий шлях “Карпатська Україна”, військовий туристичний маршрут “Лінія Арпада”, туристичні маршрути “Гуцульськими стежками”, “Мінеральний Шлях”, “Закарпатський соляний шлях”, “Солодкий та медовий шлях”, “Шляхами карпатських опришків”, “Замки Закарпаття”, “Палаці Закарпаття”, “Дерев'яні храми Закарпаття” та ін.

У ході дослідження простежувалося, що протягом декількох років змінився і сам підхід до розвитку туристично-рекреаційного комплексу Закарпаття. З ініціативи обласної влади розроблені наукові концепції розвитку природно-рекреаційних територій, які лежать в основі створення та реалізації інвестиційних проектів зокрема, територій Боржавських полонин на Воловеччині та національного природного парку “Синевир” на Міжгірщині; місцевості “Драгобрат-Кваси” на Рахівщині; території Усть-Чорнянської селищної ради та прилеглих сільських рад Русько-Мокрянської, Лопухівської та Краснянської Тячівського району; полонини Руна на Перечинщині та інші. В основу концепцій розвитку рекреації та туризму покладене збереження екологічного стану та природного ландшафту краю. Розроблені та проходять погодження проекти розвитку пріоритетних гірських територій. Особливістю цих проектів є поєднання створення ландшафтних парків із збереженням екології регіону з розбудовою потужних гірськолижних комплексів: “Петрос” (Рахівський район), “Синяк” (Мукачівський район), “Полонина Рута” (Перечинський район), “Боржавські полонини” (Міжгірський район). Ці концепції лягають в основу локальних інвестиційних проектів і враховуються при створенні генеральних планів розбудови сіл та селищ. У контексті розвитку рекреаційних територій перспективним вважається також інвестування, пов'язане з розробкою та використанням 30-ти наявних в області водо проявів термальних мінеральних вод, основна маса яких зосереджена на території Берегівського та Виноградівського районів.

Розроблення проектних заявок – важлива складова у роботі органів влади краю. Яскравим прикладом цього напрямку є проект “Місцями слави Ракоці транскордонний туристичний шлях”, що реалізовується в рамках Програми прикордонного співробітництва ЄСП Україна-Словаччина-Румунія-Україна, яка фінансується з фондів Європейського Союзу. Основною метою проекту є розвиток та промоція транскордонного туризму в Карпатському регіоні як унікальному просторі культурно-історичної спадщини. Діяльність у проекті базується на експертних матеріалах, планах і проектах з покращення музейних експозицій; інвестиційній складовій через ремонті роботи замку “Паланок” (м. Мукачево, Україна), реновацію експозиції Ференца II Ракоці у Східнослов'янському музеї (м. Кошице, Словачька Республіка), навчальній

складовій через вдосконалення екскурсійної діяльності, промоскладовій через видання літератури, проведення спільних журналістських турів і фестивалів (замок Ракоці, м. Шарошпатак, Угорщина).

Комунальне підприємство “Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва “Закарпаття” Закарпатської обласної ради активну роботу проводило по впровадженню словацько-українського проекту “Карпатський туристичний шлях”. Проект здійснювався в рамках програми ТКС ЄІСП Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2007 – 2013 рр. за фінансової підтримки фондів Європейського Союзу. Реалізація проекту була націлена головним чином на місця проходження історичних шляхів, якими є залізний, винний, готичний, екопіший та велошляхи.

У ході реалізації проекту значну увагу агентство зосереджувало на традиційному сільському господарстві, ремісництві, звичному веденні господарства та загальних особливостях сільських територій по обидва боки українсько-словацького кордону. Прикордонні райони Закарпаття та Східної Словаччини були залучені до інформаційної кампанії, направленої на популяризацію туристичних ініціатив, атракцій та екологічних маршрутів краю [2].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Варто відзначити, що транскордонне співробітництво Закарпаття в галузі туризму, не дивлячись на динамічний розвиток, інтенсивність двостороннього діалогу, наявність успішно реалізованих проектів має цілий ряд проблем, які гальмують подальший поступ у даній сфері. До таких проблем варто віднести: недосконалість нормативно-правової бази, недостатню підтримку суб’єктів туристичної діяльності з боку держави, дефіцит інвестицій у розвиток матеріальної бази туризму, недостатнє наукове обґрунтування розвитку туризму в прикордонних регіонах.

Транскордонні зв’язки області в галузі туризму у прикордонних територіях мають сприятливі перспективи для подальшого розвитку, а за умови аналізу та вирішення поточних проблем транскордонного співробітництва можуть стати чинником для посилення і поглиблення добросусідських відносин між нашими народами, територіальними громадами, органами державної влади, сприятимуть розвитку транспортної інфраструктури, співпраці в галузі науки і культури, охорони навколишнього середовища, пожвавленню інвестиційної діяльності в прикордонних територіях.

Література:

1. Біль М. Транскордонне співробітництво регіонів України в галузі туризму: сучасний стан та основні напрямки розвитку / М. Біль // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2008 – Вип. 2 – С. 21–24.
2. Діючі проекти транскордонного співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.http://arr.com.ua/](http://arr.com.ua/).

3. Лужанська Т. Ю. Сільський туризм: історія, сьогодення та перспективи : навч. посіб. / Т. Ю. Лужанська, С. С. Махлинець, Л. І. Тебляшкіна ; за ред. д.геогр.н., проф. І. М. Волошина. – К. : Кондор, 2008. – С. 132.

4. На розвиток туризму на українсько-угорському кордоні ЄС витратив 2,5 млн.євро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zaholovok.com.ua/

5. Про програму розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс] : рішення другої сесії Закарпатської обласної ради VI скликання від 16.12.2010 р. № 72. – Режим доступу : www.zakarpatt-rada.gov.ua/

6. Шандор Ф. Туристична галузь [Електронний ресурс] / Ф. Шандор. – Режим доступу : www.zakarpattia.com/.

Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.

УДК 351.712

С. М. НАРОЖНИЙ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Проаналізовано нормативно-правові та інституційні засади державно-приватного партнерства в Україні. Визначено основні суперечності та запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, організаційно-правовий механізм державного регулювання, нормативно-правове забезпечення, інституційне забезпечення.

The paper analyzes the legal and institutional framework of public-private partnership in Ukraine. The basic contradictions are identified and ways to improve organizational and legal mechanism for state regulation of public-private partnerships are suggested.

Key words: public-private partnerships, organizational and legal mechanism of state regulation, regulatory support, institutional support.

Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) являє собою відносно нове явище у світовому господарстві, яке характеризує процеси розширення

і ускладнення форм взаємодії держави і бізнесу. Воно є одним з основних механізмів розширення ресурсної бази та мобілізації невикористаних резервів для соціально-економічного розвитку, підвищення ефективності управління державною і комунальною власністю. Для того, щоб ДПП стало реальним механізмом інтенсифікації інвестиційних і інноваційних процесів в сучасному вітчизняному економічному просторі, необхідним є формування дієвих механізмів державного регулювання розвитку ДПП. Особливої актуальності набуває розробка ефективного організаційно-правового механізму, який включає чітке та вичерпне законодавче поле та відповідне інституційно-функціональне забезпечення.

Теоретичні та методичні засади розвитку державно-приватного партнерства викликають значний науковий інтерес. Серед вчених, які зробили найбільший внесок у дослідження проблем і перспектив впровадження ДПП, слід виділити В. Гейця, С. Грищенко, Б. Винницького, В. Дем'янишина, О. Кириленко, Д. Ляпіна, А. Мельник, А. Павлюк та ін. Однак, відмічаючи достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики, слід констатувати відсутність системного аналізу організаційно-правового забезпечення розвитку державно-приватного партнерства.

Метою статті є аналіз сучасного стану, визначення основних суперечностей та розробка шляхів вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Відносини у сфері державно-приватного партнерства в Україні регулюються Законом України “Про державно-приватне партнерство”, однак визначення, ознаки ДПП, а також види діяльності, де партнерство може застосовуватися, визначені в законі, є досить широкими та не передбачають зосередження, перш за все, на завданнях, які ставить перед собою публічний сектор.

Так, відповідно до закону, ДПП визначається як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [1].

До ознак державно-приватного партнерства закон відносить:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- тривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об’єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

ДПП може застосовуватися у всіх видах діяльності за виключенням тих видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Об'єктами ДПП визначаються об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим. Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках ДПП, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в рамках ДПП. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках ДПП, належить державному партнеру.

Обмеження об'єктів ДПП об'єктами державної та комунальної власності виключає такий розповсюджений у всьому світі вид партнерства, як будівництво приватним партнером на свій ризик та передача державному партнеру об'єктів “під ключ”, з подальшими розрахунками з приватним партнером. Це пов'язано з тим, що об'єкт буде передано у державну або комунальну власність після завершення будівництва. Тобто при укладанні договору у рамках такого виду партнерства відсутній об'єкт державної або комунальної власності, стосовно якого це партнерство відбувається.

Законом передбачаються можливості фінансування ДПП за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;
- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку,
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- інших джерел, не заборонених законодавством [1].

Рішення про здійснення ДПП передбачає низку етапів. Спочатку, органи влади або особи, які можуть бути приватними партнерами, готують пропозиції про здійснення ДПП, які подаються до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України або на розгляд відповідних місцевих рад в залежності від належності об'єкту ДПП.

Форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства та форму техніко-економічного обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства затверджено Наказами Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [2-3].

Наступним етапом є аналіз ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією.

Виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, здійснюється відповідно до методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 232 [4]. Порядок загального аналізу ефективності здійснення ДПП визначається постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 [5].

Обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП проводиться за результатами аналізу:

– економічних та фінансових показників реалізації партнерства, в тому числі порівняння показників його реалізації із застосуванням ДПП, включаючи прогнозовані витрати та вигоди від його реалізації, з показниками здійснення такої діяльності за інших умов, ніж у рамках державно-приватного партнерства;

– соціальних наслідків реалізації партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами і послугами);

– ризиків, пов'язаних з реалізацією партнерства, з урахуванням різних засобів їх розподілу між державним та приватним партнерами і впливу відповідного розподілу ризиків на фінансові зобов'язання державного партнера;

– екологічних наслідків реалізації партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля.

За результатами розгляду пропозицій Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом щодо об'єктів державної власності або місцевими радами щодо комунальної власності протягом двох календарних місяців з дня подання пропозицій про здійснення ДПП приймаються рішення про здійснення ДПП, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера або про недоцільність здійснення такого партнерства.

Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках ДПП здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 [5].

Під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП визначаються:

- строк здійснення ДПП, форма його реалізації та основні етапи;
- державний партнер та об'єкти державно-приватного партнерства;
- обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні державно-приватного партнерства;
- граничний строк подання заявок на участь у конкурсі;
- граничний строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера;
- основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу;
- основні критерії визначення переможця конкурсу.

Орган, що проводив конкурс, зобов'язаний у десятиденний строк з дня визначення переможця конкурсу оприлюднити інформацію та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу.

Укладення договору в рамках ДПП здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення ДПП з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера.

Чинний механізм визначення приватного партнера викликає сумніви в тому, чи буде приватний партнер ініціювати пропозицію про здійснення ДПП, знаючи, що в разі її прийняття буде проводитися конкурс про визначення приватного партнера.

Для реалізації проектів ДПП може надаватися державна підтримка:

– шляхом надання державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування;

– шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами;

– в інших формах, передбачених законом [6].

Рішення про надання державної підтримки здійснення ДПП приймається залежно від права власності на об'єкт ДПП відповідно Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом виконавчої влади, органами місцевого самоврядування або Радою міністрів Автономної Республіки Крим відповідно до закону.

Згідно з цими документами, ще на етапі до підписання угоди про ДПП приватному партнерові потрібно пройти складні процедури узгоджень. Водночас, він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно із затвердженим порядком спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності ДПП. Таким чином, якщо приватний партнер укладав договір про здійснення ДПП, розраховуючи на державну підтримку, в разі відмови у державній підтримці, продовження приватним партнером виконання зобов'язань за договором буде збитковими кошти, витрачені на підготовку роботи не окупляться.

Законодавчо закріплено порядок, який визначає процедуру надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. Згідно з цим порядком, державний партнер готує звіт про виконання договору, що подається до уповноваженого органу виконавчої влади з питань державно-приватного партнерства, який проводить моніторинг, узагальнює та оприлюднює результати здійснення державно-приватного партнерства [7].

Інституційному забезпеченню державного регулювання ДПП теж притаманна низка суперечностей. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства. До його основних завдань віднесено формування та забезпечення реалізації політики у сфері ДПП. Міністерство проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування у сфері ДПП, організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП. Водночас, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестиційної діяльності, ДПП та управління національними проектами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розробку та реалізацію проектів ДПП [8]. Окрім того, участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах беруть інші центральні органи виконавчої влади. Також у цьому процесі задіяні місцеві органи влади, які формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади.

Таким чином, організаційно-правовий механізм державного регулювання розвитку ДПП в Україні функціонує, але має низку недоліків. У цілому нормативно-правова база у сфері держано-приватного партнерства в Україні створена, втім вона є дуже складною, багаторівневою і бюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної та інноваційної діяльності. Для системи органів державного управління розвитком ДПП характерно дублювання функцій та відсутність ефективної взаємодії. Вважаємо, що зазначені недоліки є причинами відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

Для удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку ДПП пропонуємо: опрацювати можливість спрощення законодавчо-нормативної бази ДПП; законодавчо визначити ДПП як залучення ресурсів приватного сектору для задоволення громадських потреб, які відповідно до закону фінансуються за рахунок коштів бюджету, а не лише об'єктів державної або комунальної власності; закріпити законодавчо норми щодо захисту прав приватного партнера; чітко визначити повноваження органів влади, які залучаються на всіх етапах підготовки та реалізації проектів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях з метою усунення дублювання функцій; визначити органи, які можуть укладати договір ДПП в якості його сторони; створити Центр державно-приватного партнерства при Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України, що втілюватиме проекти з ДПП, в тому числі в рамках реалізації Національних проектів; розробити і затвердити регіональні програми комплексного оновлення основних фондів та розбудови інфраструктури; передбачити у навчальних планах закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління, спеціалізовані курси щодо механізмів ДПП; запровадити програми підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань впровадження ДПП.

Оскільки однією з важливих невирішених проблем впровадження ДПП є проблема фінансового забезпечення спільних проєктів держави і бізнесу, напрямком подальших досліджень може стати розробка пропозицій щодо вдосконалення фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку ДПП.

Література:

1. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

2. Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України “Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства” від 16.08.2011 р. № 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

3. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства” від 27.02.2012 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов’язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними” від 16.02.2011 р. № 232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об’єктів державної, комунальної власності та об’єктів або які належать Автономній Республіці Крим” від 11.04.2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17.03.2011 р. № 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства” від 09.02.2011 р. № 81 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

8. *Павлюк А.* Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / А. Павлюк, Д. Ляпін ; Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 03.11.2014 р.

ТИПОЛОГІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ

Досліджено класифікацію соціальної відповідальності бізнесу за різними критеріями, запропоновано класифікацію за характером стосунків з органами публічної влади.

Ключові слова: венчурна філантропія, державне регулювання, соціальна відповідальність бізнесу, соціальне партнерство, соціальні інвестиції.

Investigated the classification of corporate social responsibility on various criteria, classification of the nature of relations with public authorities.

Key words: Venture philanthropy, government regulation, corporate social responsibility, social partnership, social investments.

Прагнення України до сталого економічного розвитку, її інтеграція у європейське співтовариство потребують запровадження сучасних практик взаємодії держави та бізнесу, бізнесу та суспільства, які б дозволили посилити взаємну відповідальність усіх учасників громадського життя, створити умови для подальшого стабільного розвитку держави і суспільства.

Соціальну відповідальність бізнесу (далі – СВБ) можна визначити як комплекс взаємозв'язків та відносин, що виникають між суб'єктами підприємницької діяльності та інститутами громадянського суспільства і держави, що спрямовані на ідентифікацію й заповнення існуючих прогалин у взаєминах компаній і суспільства, а також на перетворення чинних проблем у суспільному житті й навколишньому середовищі у можливості для бізнесу.

СВБ є однією із складових оцінки міжнародної конкурентоспроможності за версією Міжнародного інституту розвитку управління. А за результатами глобального дослідження, проведеного компанією IBM у 2008 р., саме соціальна відповідальність є однією із п'яти базових характеристик успішного підприємства майбутнього [4].

Вагомий внесок у дослідження процесів становлення соціально орієнтованого бізнесу в Україні зроблено О. Амосовим, В. Бульбою, О. Грішновою, А. Кологом, С. Мельником, Т. Самофаловою, В. Шаповал та ін. Економічні аспекти соціальної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності вивчають Н. Волошковець, Р. Волошин, Х. Гальчак, Л. Козін, Є. Морозов та ін. Взаємозв'язок соціальної відповідальності бізнесу та соціальної політики досліджують Н. Діденко, О. Кіреєва, Н. Щур та ін.

Попри значні науково-теоретичні здобутки зарубіжних та вітчизняних вчених низка питань, пов'язаних безпосередньо з державним регулюванням соціальної відповідальності бізнесу, залишаються недостатньо дослідженими й тому потребують додаткового вивчення.

Метою статті є дослідження типології соціальної відповідальності бізнесу за різними класифікаційними ознаками.

Формування ефективної системи державного регулювання СВБ залежить від стану вивчення розмаїття форм реалізації соціальної відповідальності. Найперше це стосується проблем її класифікації. На нашу думку, можна виділити два підходи до здійснення класифікації СВБ: ієрархічний і неієрархічний.

Неієрархічний підхід за сферами здійснення соціально відповідальної діяльності ілюструє, наприклад, А. Костін, який виділяє наступні види СВБ:

– у галузі економіки та корпоративного управління:

- розробка і дотримання корпоративних кодексів ділової етики;
- постійне підвищення якості своєї продукції й послуг;
- здійснення сумлінної ділової практики й установа довірчих відносин з постачальниками та клієнтами.

– у сфері екології:

- вживання заходів, спрямованих на економію споживаних ресурсів;
- організація переробки відходів і поступове впровадження безвідходних технологій;

· обмеження шкідливих викидів в атмосферу;

- організація раціонального природокористування і підтримку середовища проживання.

– у соціальній політиці:

- здійснення соціальних інвестицій за допомогою соціальних програм;
- розвиток власного персоналу шляхом професійної підготовки;
- підтримка територій присутності за рахунок спонсорських і благодійних проєктів;

· організація взаємодії із зацікавленими сторонами (стейкхолдерами);

- підвищення прозорості діяльності через систему соціальної й нефінансової звітності [5].

Класичним прикладом ієрархічного підходу до класифікації за сферами реалізації СВБ є точка зору А. Керолла, згідно з якою рівні соціальної відповідальності бізнесу можна розмістити у вигляді піраміди. В основі піраміди лежить економічна відповідальність, яка безпосередньо визначається базовою функцією компанії на ринку як виробника товарів та послуг, що задовольняють потреби споживачів, і відповідно здобувають прибутки. Юридична правова відповідальність це необхідність бізнесу бути законслухняним в умовах ринкової економіки, відповідність його діяльності очікуванням суспільства, зафіксованим в правових нормах. Етична відповідальність, у свою чергу, потребує від ділової практики співзвучності очікуванням суспільства, які не обумовлені в правових нормах, але засновані на нормах моралі, що існують. Філантропічна відповідальність підштовхує компанію до участі в реалізації соціальних програм, спрямованих на підтримку та розвиток добробуту суспільства [9].

Також ієрархічною можна вважати спробу класифікації соціальної відповідальності залежно від зацікавлених осіб, на яких вона спрямована:

1. *Мікрорівень*: відповідальність перед співробітниками (персоналом), партнерами, акціонерами й споживачами.

2. *Мезорівень*: відповідальність перед місцевими (регіональними) співтовариствами.

3. *Макрорівень*: відповідальність перед державою.

4. *Мегарівень*: відповідальність перед світовим співтовариством.

Аналогічним є підхід С. Івченко, М. Ліборакіної та Т. Сіваєвої, які до основних складових соціальної відповідальності бізнесу відносять відповідальність перед співробітниками, діловими партнерами, місцевим співтовариством і населенням у цілому. При цьому включають у поняття “соціальна відповідальність” комплексну відповідальність компанії як ділового партнера, роботодавця, громадянина регіону й учасника соціальних відносин.

Згадані автори вважають, що відповідальність ділового партнера полягає в дотриманні правових і етичних норм ведення бізнесу, які повинні лежати в основі всіх взаємин з партнерами. Відповідальність роботодавця в цьому випадку розуміється як повне дотримання норм трудового права, як “по букві”, такі “за духом”, що припускає турботу про умови праці й соціальне благополуччя своїх співробітників навіть більшою мірою, ніж це передбачене законодавством. Під відповідальністю громадянина мається на увазі не тільки дотримання обов’язку платити податки, але й, відповідно до власної громадянської позиції, бажання взяти на себе додаткові зобов’язання у сфері соціального розвитку регіону. Відповідальність же учасника соціальних відносин представляється як діяльність по підтримці соціально вразливих груп населення, в тому числі сиріт, інвалідів та інших малозабезпечених груп суспільства тощо [2].

Розвиваючи даний підхід в контексті різних “ролей” компанії, можна зазначити, що соціально відповідальна організація:

- як суб’єкт права дотримується законів, норм суспільного життя;
- як виробник виробляє безпечні надійні товари та встановлює справедливі ціни;
- як роботодавець опікується про матеріальне становище робітників, про недопущення їхньої дискримінації;
- як суб’єкт управління ресурсами ефективно їх використовує;
- як об’єкт інвестування захищає інтереси інвесторів і подає правдиву інформацію про свій стан;
- як конкурент не бере участь у нечесній конкуренції та необґрунтованому обмеженні конкуренції;
- як учасник соціального розвитку стимулює й підтримує інновації, визнає відповідальність за вплив на якість життя навколишніх.

Зазначимо, що до суб'єктів, що забезпечують соціальне спрямування бізнесу, відносять: суб'єктів підприємницької діяльності (фізичних і юридичних осіб) та їх об'єднання, найманих працівників, профспілки всіх рівнів, об'єднання роботодавців усіх рівнів, громадські організації, у т.ч. благодійні фонди [1].

Соціальну відповідальність бізнесу в розрізі внутрішніх мотивів компанії можна визначити як таку, що діє на трьох основних рівнях:

Перший рівень, базовий, є стартовою умовою СВБ. Він включає виконання бізнесом своїх прямих зобов'язань перед суспільством та державою:

- своєчасна і в повному обсязі сплата всіх належних податків;
- регулярна та в повному обсязі виплата заробітної платні;
- дотримання норм законодавства про працю;
- забезпечення встановлених стандартів якості продукції.

Другий рівень передбачає розвиток відносин всередині підприємства і мінімізацію негативного впливу бізнесу на суспільство та управління ризиками:

- гарантування працівникам певного набору пільг і послуг на додачу до дотримання перелічених вище зобов'язань;
- підтримка системи освіти та підготовки кадрів, які розглядаються як інвестиції в персонал;
- запобігання порушення прав людини;
- запобігання забруднення навколишнього середовища.

Третій рівень соціальної відповідальності бізнесу орієнтований на посилення позитивного впливу бізнесу на суспільство і створення цінностей через інновації, інвестиції та партнерство, спрямовані на соціальний та екологічний добробут (наприклад, створення робочих місць, соціальний та економічний розвиток, вирішення конфліктів), охоплює соціальні програми і напрями діяльності, сфера дії яких виходить за межі компанії.

Таким чином, соціально відповідальна поведінка дає можливість корпорації реалізовувати свої основні потреби у виживанні, безпеці та стійкому розвитку.

Враховуючи мотиви соціально-відповідальної поведінки, на нашу думку, представляється доцільним додати наступну класифікацію соціальної відповідальності сучасних українських підприємств:

1. Особистісна. Основною причиною соціально-відповідальних заходів є індивідуальні пристрасті акціонерів і керівників компанії, які втім рідко виходять за межі позасистемних благодійних акцій.

2. Традиційна. До даної категорії переважно відносяться створені в “радянський” час підприємства, що дотепер мають суттєву соціальну інфраструктуру та фінансують її як би “по звичці”.

3. Меркантильна. СВБ обумовлена необхідністю створення і підтримки сприятливого іміджу компанії.

4. *Державно-орієнтована.* Соціальна діяльність таких компаній є реакцією їх власників (керівників) на проголошені (а в деяких випадках, навіть і не артикульовані) очікування від бізнесу з боку місцевих та регіональних органів публічної влади.

5. *Системна.* Даний тип спирається на розуміння керівництвом компанії важливості СВБ для сталого розвитку, як її самої, так і місцевого співтовариства і держави. На жаль, системну соціальну демонструє незначна частина українських компаній (зокрема, ті, які на постійній основі публікують соціальні звіти та ін.).

На наш погляд, доцільно виокремити наступні види СВБ в залежності від стану взаємин корпорацій з органами публічної влади (в першу чергу з регіональними та місцевими): добровільно-примусова, прагматична, патерналістська та партнерська. Що ж лежить в основі перерахованих форм соціальної відповідальності, і якими способами вона підтримується?

Для *добровільно-примусової* форми характерний тиск органів влади, який виражається в директивному розподілі соціальних обов'язків між суб'єктами підприємницької діяльності. Причинами виникнення таких відносин можуть виступати недостатній рівень державного управління, недосконала нормативна база, нерозвиненість і роз'єднаність бізнесу.

Основними способами здійснення подібної взаємодії можна вважати, наприклад:

- внески у псевдоблагодійні фонди, що перебувають під контролем органів влади або конкретних можновладців;
- участь у фінансуванні масових культурних заходів;
- матеріальну допомогу соціально-незахищеним верствам населення (незможним, пенсіонерам, інвалідам та ін.).

Наслідком таких взаємин є низька ефективність соціальних програм компаній, що пояснюється відсутністю експертизи соціальних проєктів, критеріїв їхньої оцінки та механізмів наступного контролю виконання ухвалених рішень.

У такій ситуації соціально відповідальна діяльність бізнесу перетворюється в умову функціонування на даному ринку й у спосіб подолання різних адміністративних бар'єрів. Крім того, така форма взаємодії сприяє як утриманству, бюрократизму і зловживанням з боку органів влади, так і байдужості, небажанню ведення соціально відповідальної діяльності з боку компаній.

Прагматична форма ґрунтується на використанні фактору соціальної відповідальності як інструмента взаємного “м'якого” тиску. При такій формі взаємин корпорацій і влади, ані перші, ані другі, не можуть диктувати свої “умови гри” і тому змушено вступати у відносини “обміну” і взаємних поступок. У подібних умовах найчастіше формується “коло наближених” до влади бізнес-структур, які є партнерами органів влади у здійсненні соціальної політики, переслідуючи одночасно власні цілі.

Основні способи здійснення прагматичної соціальної відповідальності не сильно відрізняються від “добровільно-примусової” добродійності й містять у собі додатково участь у фінансуванні соціальних програм у рамках виборчих компаній “близьких” кандидатів і партій, підтримку соціальних програм місцевих органів публічної влади тощо.

Патерналістська форма взаємодії корпорацій і влади характерна для діяльності великих, містоутворюючих компаній, змушених брати на себе широкі соціальні повноваження. У підсумку створюється “держава в державі” зі складною системою взаємин з місцевими органами влади (характерною ознакою якої є диктат великого бізнесу). Рівень соціального внеску компаній тут визначається необхідністю забезпечити себе ресурсами для виробництва і збуту продукції. Однак таке становище не вигідне, у першу чергу, самим корпораціям – вони змушені відволікати фінансові ресурси для виконання соціальних функцій, їм споконвічно невластивих. Крім того, за таких умов органи державної влади та органи місцевого самоврядування втрачають певні важелі управління територіями, а важливі для регіону рішення ухвалюються в обхід місцевого співтовариства, що загрожує соціальною нестабільністю.

В основі *соціального партнерства* бізнесу і влади лежить чітке розуміння обох сторін неможливості досягнення соціально-економічної стабільності території без спільних зусиль органів регіональної влади, корпорацій і місцевого співтовариства в цілому.

Така форма взаємодії будується на прагненні досягти максимальної вигоди кожного учасника за рахунок спільного визначення пріоритетних напрямків соціальної політики й об’єднання ресурсів для досягнення поставлених цілей. При цьому особливе значення набуває експертиза соціальних проектів і вироблення системи результатуючих показників, покликаних забезпечити контроль виконання запланованих програм.

На думку багатьох дослідників, вищою формою соціальної відповідальності бізнесу, є його включення в систему соціального партнерства, у результаті якого відбувається перегляд сфер відповідальності бізнесу, влади і суспільства у вирішенні суспільно-значимих проблем, викорінювання соціального утримання, створення механізмів суспільного контролю над виконанням державою своїх соціальних зобов’язань.

Розподіл видів соціальної відповідальності бізнесу можна вести за одним певним критерієм, як то сфера здійснення, зацікавлені сторони, мотиви компаній, взаємовідносини з органами влади, суб’єкт відповідальності (тобто носії активності, які усвідомлюють ймовірної наслідки своєї діяльності [6]). В останньому ракурсі можна виокремити соціальну відповідальність окремих підприємців, малого, середнього та великого бізнесу; корпоративну соціальну відповідальність за формами господарювання, а також за галузями економіки.

Проте низка дослідників СБВ використовує для характеристики різних видів СБВ водночас декілька критеріїв. Так, російський дослідник С. Стрижов представляє СБВ у вигляді п'ятирівневої системи, що характеризується наступними основними ознаками: принципом соціальної відповідальності, діловою мотивацією бізнесу, способом координації процесу СБВ, формами взаємодії із зацікавленими сторонами та владою [8].

На думку даного автора, СБВ підрозділяється на наступні рівні: ліберальний (добровільна добродійність), традиційний (примусова добродійність), партнерський (рівноправна взаємодія), інтеграційний (корпоративне громадянство), інноваційний (прогресивні альянси).

Для ліберального рівня основним принципом соціальної відповідальності є переконання у відповідальності тільки за збільшення доходів своїх власників та акціонерів, тоді як на традиційному рівні компанія прагне надати соціальну підтримку своїм працівникам, на партнерському брати участь у реалізації соціальних проектів різних рівнів, а на інтеграційному рівні – вбудовувати власні соціальні програми в соціально економічне життя регіону.

Як мотиваційні ознаки С. Стрижов виділяє дотримання нормативних вимог (ліберальний рівень), прагнення до зниження ризиків у взаєминах з органами влади (традиційний рівень), спробу керування ризиками (партнерський рівень), ув'язування корпоративних цілей і проблем суспільства (інтеграційний рівень) і навіть формування системи майбутніх ринків і моделей бізнесу (інноваційний рівень).

Як форми взаємодії із зацікавленими сторонами автор наводить філантропію (на ліберальному рівні), односторонню взаємодію (на традиційному рівні), двосторонній діалог (на партнерському рівні), корпоративне громадянство (на інтеграційному рівні) і “прогресивні альянси” (на інноваційному рівні). Характерною ознакою СБВ, на погляд автора, є її спосіб взаємодії із владою всіх рівнів – якщо на ліберальному і традиційному рівнях корпорація відіграє пасивну роль у цих відносинах, те, починаючи з партнерського, він вибудовує систему рівноправного співробітництва.

К. Руденко пропонує схожу модель соціальної відповідальності, але підрозділяє її вже за вісьмома рівнями й десятьма критеріями. Як критерії вона наводить мотивацію, ініціативу, види благоотримувачів, зв'язок з основною діяльністю, управляючу структуру, ресурси, використовувані механізми фінансування, частоту реалізації, соціальний ефект і вплив на основну діяльність [7]. Залежно від змісту критеріїв автор виділяє такі рівні СБВ: базова відповідальність; внутрішня відповідальність; відповідальність, пов'язана із традиційною добродійністю; комбінована соціальна відповідальність; стратегічна добродійність; соціальні інвестиції; венчурна філантропія; соціальна корисність.

При цьому він зазначає, що дана градація відображає еволюцію соціальної відповідальності від нижчої форми до вищої. З урахуванням цього

змінюється як мотивація від виконання юридичних норм і правил на базовому рівні до задоволення моральних потреб суб'єктів СВБ на рівні соціальної корисності, так і зміст інших критеріїв.

Уточнюючи підхід Г. Грекової [2] до градації рівнів соціальної відповідальності бізнесу, нами пропонується більш деталізована класифікація, в якій рівні соціальної відповідальності розташовуються за принципом ієрархії від нижчої форми до вищої.

Перший рівень базової відповідальності, що включає зобов'язання бізнесу в рамках етичних норм і чинного законодавства в області зайнятості, охорони праці, здоров'я, навколишнього середовища, сплати податків та ін. (рівень соціальної відповідальності, нейтралізуючий збитки компанії через виконання існуючих юридичних норм і правил).

Другий рівень внутрішньої соціальної відповідальності, пов'язаний зі здійсненням програм соціальних пільг, надаваних працівникам на основі добровільно взятих компанією зобов'язань, спрямованих на створення й підтримку корпоративної культури, розвиток почуття корпоративної приналежності, прихильності співробітників цінностям й ідеалам компанії.

Третій рівень соціальної відповідальності, пов'язаний з наданням традиційної благодійної допомоги і спонсорством. Цей рівень не пов'язаний з розробкою стратегічних соціальних програм, що сприяють максимізації показників діяльності компанії. У цьому випадку вихідним мотивом соціальної активності є альтруїзм, бажання допомогти нужденним, або неможливість відмовити в допомозі.

Четвертий це комбінація другого й третього рівнів, пов'язана як із здійсненням програм соціальних пільг, надаваних працівникам на основі добровільно взятих компанією зобов'язань, так і з наданням традиційної благодійної допомоги, спонсорством. Рушійними мотивами соціальної відповідальності є мотиви другого й третього рівнів.

П'ятий рівень соціальної відповідальності, орієнтований на досягнення корпоративних цілей і враховуючий інтереси внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів (рівень соціальної відповідальності, максимізуючий фінансово-економічні показники діяльності компанії, завдяки цілеспрямованій соціальній політиці. Рушійним мотивом соціальної відповідальності стають прагматизм, прагнення погодити соціальну діяльність із економічним розрахунками).

Шостий рівень соціальні інвестиції, спрямовані на реалізацію соціально значущих програм, розроблених з урахуванням інтересів основних внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін у припущенні, що в стратегічному відношенні компанією буде отриманий певний соціальний і економічний ефект у довгостроковому періоді.

Сьомий рівень венчурна філантропія одна з інноваційних форм благодійної діяльності, у рамках якої шляхом партнерської взаємодії добродійника й реципієнта виникають життєздатні структури, здатні в

майбутньому вирішувати соціальні проблеми самостійно, без фінансової допомоги ззовні. Дана форма благодійної діяльності виникла в США в середовищі підприємців Силіконової Долини. Вона пов'язана з використанням бізнес-технологій для вирішення соціальних проблем і одержання максимального суспільного ефекту.

Як і соціальне інвестування, венчурна філантропія спрямована на вирішення поточних соціальних проблем і фінансування соціальних проєктів.

Восьмий рівень соціальної відповідальності, що включає надання допомоги, спрямованої винятково на ефективність благодійних акцій, а не на поліпшення економічних показників діяльності компанії (рівень соціальної відповідальності, максимізуючий соціальну корисність, тобто задоволення від здійснення благодійних заходів). При поширенні такого підходу може виникнути постраціональна економіка, що базується не стільки на прагненні компаній максимізувати свій прибуток, скільки на прагненні максимізувати позитивні наслідки від своєї діяльності при одночасному збереженні на заданому рівні прибутковості й капіталізації.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження визначено, що соціальну відповідальність бізнесу можна класифікувати за наступними ознаками: сфери реалізації, зацікавлені сторони, внутрішні мотиви компаній, суб'єкти відповідальності, стан взаємодії із владою тощо.

Розглянуті сутнісні характеристики СВБ необхідно, на наш погляд, враховувати при формуванні механізмів державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу.

Література:

1. Вивчення форм та методів відносин бізнесу та суспільства в контексті соціальної відповідальності та діалогу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lir.lg.ua/Zv_vidpovid_biznesu_5.doc.

2. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний / С. В. Ивченко, М. И. Либоракина, Т. С. Сиваева ; под ред. М. И. Либоракиной. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2003.

3. Грекова Г. И. Роль корпоративной социальной ответственности в общественном развитии / Г. И. Грекова // Экономика российских регионов: теоретические и практические подходы к решению актуальных проблем развития : сб. тезисов науч.-практ. конф. Великий Новгород, 2006. С. 47–52.

4. Корнильев К. Г. Предприятие будущего: результаты глобального исследования компании IBM / Г. К. Корнильев // Российский журнал менеджмента. – 2009. – Т. 7. № 1. – С. 149–178.

5. Костин А. Е. Корпоративная социальная ответственность и устойчивое развитие: мировой опыт и концепция для РФ / А. Костин // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 3. – С. 112–121.

6. Лиска О. Г. Відповідальність: поняття та система / О. Г. Лиска // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально

відповідального бізнесу : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. 25 листопада 2010 р. / за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 165–167.

7. Руденко К. А. Социальная ответственность бизнеса в системе взаимодействия властных и предпринимательских структур : автореф. дис. ... к.э.н. : 08.00.05 / К. А. Руденко ; Новгородский гос. ун-т. – В. Новгород, 2006. – 28 с.

8. Стрижов С. А. Социальная ответственность бизнеса как требование времени / С. А. Стрижов // Государственная служба. 2005. № 6. С. 116–121.

9. Carroll A. B. The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders / A. B. Carroll. – Business Horizons 34 (4). – 1991. – P. 39–48.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 330.101

Б. Ю. ТИРУСЬ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Проаналізовано основні підходи та дефініції “модернізації”, виділено її типи. Запропоновано стратегічні напрями державної політики у сфері модернізації економіки України і обґрунтовано необхідність інноваційного підходу в сучасних глобалізаційних процесах.

Ключові слова: державна політика, модернізація економіки, інновації, реформування.

The analysis of the main approaches and definitions of “modernization”, highlighted its type. A strategic directions of state policy on modernization of Ukraine’s economy and the necessity of an innovative approach to contemporary globalization processes.

Key words: public policy, modernization of the economy, innovation, reform.

В умовах формування ринкової економіки в Україні виникають нові вимоги до розвитку національної економіки. Сучасний її стан потребує високотехнологічного розвитку, тобто модернізації всіх складових господарювання, суспільного життя та державного устрою шляхом системного раціонального їх реформування, становлення нової, більш

ефективної, адекватної вимогам ХХІ ст. структури економіки. Безальтернативність таких прагнень визначається формуванням у світі умов нового, шостого технологічного укладу, що радикально вдосконалює весь замкнений цикл на основі нанотехнологій та залучає до цих процесів усі галузі економіки.

Значний внесок у дослідження сутності економічних процесів в Україні та їх модернізації зробили такі вчені, як В. Андрущенко, Ю. Бажало, О. Блінов, З. Варналій, І. Гайдуцький, М. Геєць, І. Грицюк, Б. Квасюк, І. Лукінов, О. Мамедов, І. Михасюк, В. Павленков, І. Половінкін, О. Раєвнева, С. Реверчук, В. Савченко, В. Семиноженко, Л. Федулова, А. Чухно, Е. Ясин та ін.

Метою статті є обґрунтування необхідності на даному етапі економічного розвитку України запровадження зваженої та гармонічної модернізації всіх галузей. Розглянуто стратегічні напрямки державної економічної політики, аргументовано потребу у покращенні інноваційного клімату для ефективної діяльності економічних процесів в напрямку глобалізації.

Протягом 1999 – 2008 рр. в Україні прийнято понад 20 стратегій, 80 концепцій щодо інноваційного розвитку країни. У 2010 р. офіційно проголошено курс на модернізацію економіки, а Національною академією наук України було презентовано Національний проект реформ, де особливу увагу приділено питанням модернізації. Колектив українських учених у щорічній Національній доповіді НАН України підкреслив важливість концептуального бачення принципово нового курсу здійснення в Україні назрілих модернізаційних перетворень, конкретних завдань і механізмів їх реалізації в умовах, коли спостерігається не просто економічна криза, а крах існуючої моделі економічного розвитку [1, с. 2, 87].

Головним орієнтиром для ідентифікації змісту українського проекту модернізації економіки була Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, що стала основою для розробки інших програмних документів [2] та практичних дій. У ній визначено лише стратегічні напрями перетворень, проте все ще не визначено методології модернізації національної економіки, не здійснено оцінки заходів, що реалізуються, на предмет відповідності цілям модернізації, тому на сьогодні в Україні відсутній чітко окреслений національний проект модернізації.

Представлена “Стратегія реформ – 2020” передбачає ґрунтовне реформування і визначає досягнення європейських стандартів життя та гідного місця Україні в світі. Зазначений документ містить 62 реформи та 10 програм, які розподілені по чотирьох векторах розвитку: сталий розвиток України; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі. Першочерговими з них стануть оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток

підприємництва, реформи правоохоронної системи, системи національної безпеки та оборони, охорони здоров'я та податкова реформа. Також визначено дві першочергові державні програми – енергонезалежності та популяризації України у світі.

Серед ключових показників, яких планується досягти до 2020 р., – з 8508 до 16000 дол. США підвищити долю ВВП на душу населення, піднятися з 112 місця до першої “двадцятки” в рейтингу легкості ведення бізнесу, залучити 40 млрд дол. США прямих іноземних інвестицій, довести військові витрати з нинішніх 1,02 до 5 % від ВВП, підвищити середню тривалість життя на три роки [3].

Тезисний варіант стратегії і зазначені перспективні показники потребують кардинальних кроків в напрямку модернізації економіки. У сучасній науковій економічній літературі термін “модернізація” став багатозначним і трактується по-різному. Сам термін у перекладі з англійської мови визначається як “осучаснення”, а в перекладі з французької – “новітній”. Він означає зміну, вдосконалення чого-небудь до сучасних вимог і смаків, надання минулому невластивих йому сучасних рис [4, с. 349–350]. Тобто цей термін використовується у двох аспектах: 1) у прикладному, технічному – удосконалення, доведення об'єкта до нових вимог і норм, технічних умов і показників якості; 2) в історико-філософському – як макропроцес переходу від традиційного до модерного суспільства. В залежності від напрямку його використання він має наступні види (або процеси): економічний, організаційний, політичний, соціальний, екологічний, культурний та технологічний.

Під модернізацією зазвичай розуміють вдосконалення для відповідності сучасним вимогам. Модернізація економіки означає структурні, технологічні, інституціональні зміни в національній економіці, що спрямовані на підвищення її конкурентоспроможності та забезпечення розвитку в довгостроковій перспективі [5, с. 87].

Більшість дослідників звертає увагу на багатозначність поняття “модернізація”. Модернізація – це завжди:

1) системний процес: означає зміни економічних, політичних, правових, культурних інститутів та відносин. Має проводитись одночасно на кількох рівнях [6, с. 88]: інституційних реформ (зміна, узгодження правил і процедур суспільно-економічного життя); економічної політики (застосування адекватних інструментів впливу на економічні процеси); соціальної політики (формування умов для реалізації інтересів окремих суспільних груп);

2) мобілізаційний процес, що запроваджується для скорочення відставання від країн-конкурентів [7, с. 5], тобто передбачає просторову і часову мобілізацію ресурсів, а цільові орієнтири процесу залежать від конкурентів.

Виходячи з аналізу розглянутих дефініцій поняття “модернізація”, можна дати визначення процесу модернізації економіки України як стратегії

її розвитку на засадах інноваційності за допомогою системного реформування усіх галузей економіки, становлення нової, більш ефективної, адекватної вимогам глобалізації структури економіки шляхом поглиблення розподілу праці, ефективного використання енергетичного обладнання виробництва, розвитку науки у напрямі підвищення конкурентоспроможності економіки на світовій арені та забезпечення її розвитку в довгостроковій перспективі.

Вирізняють два типи модернізації [8, с. 86]:

1) адаптивна (імітаційна) – здійснюється шляхом впровадження позичених нововведень, що пов'язано з витратами на придбання авторських прав, патентів, ліцензій, обладнання і т. п. – тобто, з виплатою інноваційної ренти. Визначає наздоганяючий тип розвитку. Включає підтипи: а) регульована – в рамках обраної стратегії розвитку країни; б) стихійно-корпоративна – в інтересах національних чи закордонних корпорацій (що далеко не завжди співпадають з інтересами національними), ускладнює координацію процесу;

2) креативна – здійснюється на основі власних інновацій: розроблені в країні технологічні та інституційні нововведення отримують визнання і починають розповсюджуватись по світу, забезпечуючи країні рентний дохід. Визначає випереджаючий тип розвитку.

За ресурсами вони є конкуруючими, загалом же зазвичай поєднуються у певних пропорціях, оскільки представляють собою два етапи здійснення модернізаційного проекту.

Модернізація, як показує аналіз, - явище складне і багатовимірне, охоплює різні сфери діяльності людей. Для забезпечення сталого економічного розвитку потрібно провести не тільки модернізацію економіки, а й усіх сфер суспільного життя. Адже модернізація – це не лише переозброєння економіки, вважає І. Грицюк, а це визначення технічної стратегії держави, шлях розбудови країни в певному напрямку. Держава визначає джерела та шляхи акумуляції фінансових ресурсів для модернізації економіки. Її проведення передбачає інтенсифікацію процесу економічного відтворення шляхом поглиблення розподілу праці, ефективного використання енергетичного обладнання виробництва, розвитку науки та раціонального управління [9].

Важливо забезпечити підвищення рівня виконання державної політики модернізації з метою реального переходу від імітаційного до інноваційно-технологічного розвитку. Загалом, реформи потрібні в усіх галузях економіки держави. У зв'язку із цим стратегічними напрямками державної політики у сфері модернізації економіки повинні бути наступні (рисунок).

Оскільки модернізація неможлива без використання новітніх досягнень науки і техніки, технологій та інновацій, то в основі модернізації економіки держави повинна лежати інноваційна діяльність, яка виступає як процес, спрямований на реалізацію результатів наукових досліджень та розробок у новий або удосконалений продукт, що реалізується на ринку.



Рисунок. Стратегічні напрями державної політики у сфері модернізації економіки України*

*Джерело: власні узагальнення

Загальна концепція інноваційного розвитку, яка була створена Європейською Комісією у зв'язку з розширенням Євросоюзу, чітко визначає пріоритетні напрямки державної політики у сфері економічного розвитку на основі інновацій і знань.

Перший – створення інститутів, що заохочують суб'єктів фінансової, наукової й промислової діяльності впроваджувати інновації, передусім, через фінансові заходи: податкові пільги, податкові кредити, прискорену амортизацію, цільову підтримку через гранти й позики тощо.

Другий – створення інфраструктури інноваційної економіки.

Третій – випереджаючий розвиток гуманітарного капіталу. Насамперед, це формування в суспільстві загальної інноваційної культури [10].

Інновації, з одного боку, завжди несуть загрозу для стабільності, але з іншого – складають зміст самого життя, необхідну умову існування суспільства, спосіб підтримки та утвердження в мінливому світі. Це означає, що і зараз, і в довготривалій перспективі важливим фактором визначення місця і ролі країни, забезпечення її конкурентоздатності буде прискорене освоєння інновацій і посилення їх впливу на соціально-економічний розвиток. Від того, які позиції країна посідає на ринках високотехнологічної продукції, будуть залежати можливості модернізації її економіки, виробництва інноваційного продукту. Тому модернізація на основі інноваційних технологій і пов'язаних з ними економічних і соціальних інститутів вимагає залучення значних обсягів фінансових ресурсів та ефективного їх використання [9, с. 160].

Інноваційність структури економіки держави визначає інноваційна активність підприємств. Її підвищення помітно відображається на рівні економічного розвитку різних суб'єктів господарської діяльності: у глобальній економіці конкурентні переваги мають ті країни і регіони, які забезпечують сприятливі умови для формування інноваційної культури; серед підприємств – ті, які здійснюють розробку, впровадження нових або вдосконалених продуктів чи технологій. Низька інноваційна активність призводить до уповільнення оборотності оборотних засобів, старіння основних засобів, що в результаті сприяє збільшенню собівартості виготовленої продукції, зниженню її конкурентних позицій на внутрішніх і зовнішніх ринках унаслідок подорожчання і зниження споживчих якостей. Для бізнесу впровадження інновацій є основою підвищення прибутків, освоєння нових ринків збуту; для органів державної влади – способом досягнення економічного зростання і забезпечення конкурентоспроможності країни [11, с. 138].

У рамках сказаного варто зауважити, що результатом успішної модернізації є побудова соціально ефективної економіки, яка:

- має бути динамічною і здатною до саморозвитку;
- здатна залучити до плідної праці суспільство в цілому, а не тільки один його прошарок або населення окремих регіонів чи мегаполісів;
- забезпечує ефективне використання всіх виробничих ресурсів суспільства (у тому числі та передусім людські ресурси), а не тільки якусь їх частину;
- забезпечує реалізацію інтелектуального потенціалу країни через розвиток науки та освіти та його необхідність для економіки;
- ґрунтується на сучасних суспільних відносинах [12].

Ці та інші ризики повинні бути враховані при взятті країною курсу на модернізацію економіки. Адже врахувавши основні перешкоди на шляху до оновлення економіки на початку здійснення модернізаційних перетворень, набагато легше оминати помилку та поставити розвиток держави у пряму залежність від тих прагнень та цілей, які ставляться перед суспільством.

Варто зазначити, що Україна як держава не може перебувати осторонь процесів, які відбуваються у світі й які постійно перебувають в динаміці, змінюючи свій зміст та форму. Так, ще вчора міжнародні процеси здебільшого мали вигляд інтернаціоналізації та інтеграції, а сьогодні панує вища форма інтернаціоналізації – глобалізація світової економіки, виклики якої вимагають від держав активних заходів, зокрема, у сфері оновлення всіх сфер життєдіяльності держави. Тому головним напрямом розвитку держави в умовах глобалізації є широкомасштабна, всеохоплююча модернізація всіх сфер суспільного життя і в першу чергу економіки.

Так, російський економіст О. Мамедов, який обґрунтував можливість провадження модернізації економіки своєї країни тільки завдяки глобалізаційному напрямку її розвитку, зазначив: “За моїм глибоким переконанням, саме імперативи економічної глобалізації одночасно є й

імперативами модернізації російської економіки!” [13, с. 6]. Те ж саме можна сказати й про економіку України, яка об’єктивно не може залишатися осторонь глобалізаційних процесів у світі і повинна враховувати їх при розробці та впровадженні стратегічних напрямів розвитку вітчизняної економіки. Адже тільки ті держави, які володітимуть потужним науково-технічним потенціалом, здійснюватимуть інноваційні прориви в розвитку науки і техніки, зможуть зайняти провідне місце в глобалізаційній економіці та на експортних ринках високотехнологічної продукції.

Якісна й органічна модернізація економіки в умовах глобалізації є для України виходом із непростой ситуації, адже країна пережила глибоку системну кризу та інтегрується в світовий ринок з ослабленим економічним потенціалом. Зрозуміло, що цей процес пов’язаний з низкою негативних обставин, які можуть спричинити втрату країною економічної та політичної незалежності. Тому реалізація ефективних заходів щодо модернізації української економіки неможлива без розробки та проведення певної політики спільними зусиллями держави, наукової та підприємницької еліти.

У підсумку слід зазначити, що технологічна, технічна та інноваційна модернізації не мають сенсу в сучасних умовах розвитку економічних відносин без урахування та застосування економічної модернізації. Адже економічна модернізація полегшує працю, підвищує її продуктивність, якість виробленої продукції, але реальне здійснення такої модернізації потребує значних зусиль. Разом з тим, вона являє собою реальний спосіб забезпечення “прориву” соціально-економічного розвитку країни в умовах глобалізації світової економіки.

Література:

1. Новий курс: реформи в Україні. 2010 – 2015 : Нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
2. Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: затверджена постановою КМУ від 02.02.2011 р. № 389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.org.ua>
3. Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31305.html>.
4. Енциклопедія інновацій / за ред. Р. Дяківа. – К., 2012. – 599 с.
5. *Геєць В. М.* Інноваційні перспективи України / В. М. Геєць, В. П. Семіноженко. – Х. : Константа, 2006. – 272 с.
6. *Рустамов Э.* Принципы эволюционной модерни-зации переходных экономик / Э. Рустамов // Вопросы экономики. – 2009. – № 7. – С. 85–96.
7. *Онищенко В.* Модернізація як імператив розвитку України / В. Онищенко // Економіка України. – 2011. – № 7. – С. 4–14.
8. *Вардомский Л. Б.* Взаимные экономические связи в контексте модернизации экономики России и Украины / Л. Б. Вардомский // Економіка і прогнозування. – 2009. – № 1. – С. 77–89.

9. Грицюк І. В. Фінансові ресурси модернізації економіки та відновлення економічного зростання / Ілля Васильович Грицюк // Економічний аналіз : зб. наук. пр. / редкол. : С. І. Шкарабан (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : ВПЦ Тернопіль. Нац. екон. ун-ту “Економічна думка”, 2013. – Т. 13. – С. 157–162.

10. Україна-2015: Національна стратегія розвитку. – К. : Громадсько-політичне об’єднання “Український форум”, 2008. – 74 с.

11. Гедз М. Й. Особливості модернізації промислового комплексу регіону на сучасному етапі розвитку суспільства / М. Й. Гедз // Фінансовий простір. – 2013. – № 4 (12). – С. 136–140.

12. Бужимська К. О. Модернізація економіки України в умовах глобалізації: основні тенденції та проблеми / К. О. Бужимська // Вісник ЖДТУ. – 2008. – № 3 (45): Економічні науки – С. 45–52.

13. Мамедов О. Ю. Модернизация российской экономики может иметь только глобализационную направленность! / О. Ю. Мамедов // Экон. вестн. Ростов. гос. ун-та. – 2009. – Т. 7. – № 3. – С. 5–9.

Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.316

Н. Л. ГАВКАЛОВА, О. Ю. МАСАЛЬЦЕВА

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз середовища функціонування та виділено проблеми формування механізму виконання місцевих бюджетів України. Визначено основні напрямки реформування взаємовідносин між органами влади в процесі виконання місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, механізм виконання, децентралізація, повноваження.

The analysis of the operational environment of the local budget execution mechanism has been done. Problems of forming the local budget execution mechanism in Ukraine are identified. The main directions in reforming the relationship between the authorities in the local budget execution have been determined.

Key words: local budgets, local government, administrative and territorial unit, execution mechanism, decentralization, powers.

Макроекономічні процеси у будь-якій державі та соціально-економічний розвиток її території значною мірою залежать від ефективності виконання бюджету органами державної та місцевої влади. Проте реалії сьогодення свідчать на недостатність фінансової бази та обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування через функціонування механізму перерозподілу бюджетних коштів центральними органами виконавчої влади між адміністративно-територіальними одиницями, що призводить до погіршення дохідної спроможності, фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, а також стимулює появу корупційних схем. Тому важливим є формування механізму виконання бюджету, який не тільки відповідає історичним і національним особливостям організації державного устрою, фінансової системи та формам і методам господарювання, але й дозволяє повною мірою контролювати відповідність отриманих доходів і здійснених видатків прийнятому закону (рішенню) про

бюджет (місцевий бюджет) на поточний бюджетний період та забезпечувати рівномірний розподіл бюджетних коштів для забезпечення виконання соціально-економічних завдань, що вирішуються суспільством. Правильне формування й ефективне функціонування такого механізму не можливе без аналізу існуючих проблем у сфері взаємодії органів державної та місцевої влади в процесі виконання місцевих бюджетів, що і вказує на актуальність дослідження існуючих проблем та перешкод.

Дослідженням питань реформування місцевого самоврядування у розрізі підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів займається ряд українських вчених та економістів-практиків. Так, на необхідності впровадження європейських норм місцевого самоврядування для підвищення фінансової бази саморозвитку територій наголошують у своїх працях А. Мокій, О. Дацко [12]; на потребі у модернізації адміністративно-територіального устрою України з метою підвищення ефективності державного адміністрування на місцях – О. Гайко, Ю. Калекін, М. Новіков [11]; С. В. Архипова [10], О. Шевченко [13] вказують на необхідність зміцнення фінансової основи та місцевого самоврядування та підвищення фіскальної самостійності територій.

Відповідно до актуальності теми метою статті є визначення основних проблем середовища функціонування механізму виконання місцевих бюджетів України та запропонування напрямків реформування галузі.

Формування якісного механізму виконання місцевих бюджетів неможливе без кількісної характеристики місцевих бюджетів України, а саме: у складі системи місцевих бюджетів України функціонують республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласні бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 442 бюджети міст обласного та районного значення, 488 районних бюджетів, 104 районні бюджети (районів у містах), 787 бюджетів селищних рад, а також понад 10,1 тис. бюджетів сільських рад [8, с. 345].

Крім цього, варто враховувати такі особливості місцевих бюджетів: відносно менші, в порівнянні з державним бюджетом, обсяги перерозподілу ВВП (частка 12213 місцевих бюджетів усіх рівнів у доходах зведеного бюджету досягає 1/3); бездефіцитність (допускається стосовно фондів розвитку АРК та міських бюджетів і покривається виключно за рахунок запозичень); наявність у них власної доходної бази та власних видаткових повноважень; наявність делегованих державних повноважень, для виконання яких за місцевими бюджетами закріплено загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі); наявність відносин додаткового (міжбюджетного) перерозподілу акумульованих коштів, що відображають подальший розвиток розподільної функції фінансів і виступають у формі міжбюджетних трансфертів; пріоритетну соціальну спрямованість видатків (3/4 їх загального обсягу).

Місцеві бюджети України сьогодні можна охарактеризувати й як такі, що є фінансово неспроможними забезпечування безперебійний саморозвиток своїх територій, фінансово чутливими до впливу фінансово-економічної кризи (залежність від обсягів бюджетоформуючих податкових надходжень для місцевого рівня – податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та ін., що значно скоротились у кризовий період), фінансово залежними від Державного бюджету (частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів на рівні 40 – 50 %, в обсязі трансфертів частка дотацій вирівнювання коливається на рівні 50 – 55 % протягом останніх років) та адміністративно залежними через централізацію повноважень та ресурсів навколо вищих державних органів виконавчої влади.

Основними причинами такої ситуації у сфері функціонування механізму виконання місцевих бюджетів України є занадто велика чисельність одиниць адміністративно-територіальної устрою України, неефективність державного адміністрування на місцях через надмірну централізацію адміністративно-територіального управління.

Так, з моменту отримання незалежності в Україні спостерігається збільшення кількості рад на фоні зменшення чисельності населених пунктів, особливо сільських, що призводить до дроблення та зменшення чисельності територіальних громад. Це у свою чергу викликає погіршення спроможності акумулювати достатню кількість ресурсів для реалізації покладених на них функцій, у результаті чого виникає потреба дотаційного характеру фінансування видатків.

Депресивність економіки, інституційні та ресурсні обмеження щодо спроможності забезпечити саморозвиток більшості сільських поселень і малих міст прикордонних районів західних областей України багато в чому зумовлена недостатньо ефективним функціонуванням системи місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що механізм прямого врядування громад передбачений законодавством, він фактично не був інституціалізований і поширений в Україні. У країнах-членах ЄС активізація саме цього механізму самоврядування забезпечила достатньо високий рівень розвитку територіальних громад. Пріоритетом реформування системи місцевого самоврядування стало безпосереднє народовладдя, коли члени територіальних громад не лише отримали право контролю і впливу на рішення органів місцевого самоврядування, але й мобілізували внутрішній ресурсний потенціал розвитку цих громад. Право громад безпосередньо здійснювати врядування передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування [7], а також національними законодавчими актами окремих країн. На сучасному етапі євроінтеграції, особливо в умовах реформи адміністративно-територіального устрою України, доцільне використання європейського досвіду місцевого самоврядування через активізацію та інституціалізацію діяльності територіальних громад [11].

У свою чергу, фіскальна самостійність територій тривалий час залежала від рішень органів влади вищого рівня, що спричиняло накопичення системних не вирішуваних проблем на рівні регіонів та територіальних громад, а також недостатній рівень фінансування суспільних послуг. На сьогодні головною проблемою в бюджетній сфері залишається значна концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, які в подальшому передаються місцевим бюджетам у вигляді трансфертів. Так, із 494 місцевих бюджетів Харківської області 458 є дотаційними. Забезпечення розвитку інфраструктури регіонів в значній мірі залежить від одержання субвенцій з державного бюджету [9].

Ухвалення у липні 2013 р. нового Бюджетного кодексу України надало регіонам власні інструменти для мобілізації податкової бази, створило умови для підвищення фіскальної самостійності місцевих бюджетів. Водночас, залишається невирішеною низка питань стосовно зміцнення фіскального потенціалу територій [12].

Тож, надмірна централізація та зосередження повноважень і бюджетних коштів на рівні центральних органів виконавчої влади ускладнює вирішення базових проблем та знижує ефективність державного адміністрування на місцях, рівень наближення адміністративних послуг до населення, результативність місцевих програм соціально-економічного розвитку та ін. Крім цього, перерозподіл бюджетних коштів між одиницями адміністративно-територіальної системи України в рамках дотацій на вирівнювання дохідної спроможності ліквідує стимули в органів місцевого самоврядування на пошук додаткових джерел залучення коштів, наприклад, інвестицій. А збільшення дотацій вирівнювання у структурі доходів місцевого бюджету є індикатором фінансової та управлінської залежності місцевого самоврядування від центральних органів виконавчої влади.

Крім цього, кожна із зазначених стадій характеризується особливою взаємодією органів представницької (законодавчої) та виконавчої влади. На стадіях складання провідну роль відіграють виконавчі органи, на стадіях розгляду і затвердження – представницькі органи влади, а на стадії виконання та завершення – органи виконавчої влади. З цих позицій бюджетний процес можна охарактеризувати як системну взаємодію органів виконавчої та представницької влади, направлену на забезпечення складання, затвердження та виконання (завершення) бюджету як фінансового плану та звіту про виконання за бюджетний період.

Проте недосконалість нормативної бази спричинює дублювання деяких функцій органами влади у процесі реалізації покладених на них завдань з виконання місцевих бюджетів. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, а також підвищення ефективності державного управління було проведено ряд змін у системі центральних органів

виконавчої влади відповідно до п. 15 ч. 1. ст. 106 Конституції України [1] та Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 [2]. Але повністю усунути повторення функцій Державної казначейської служби з деякими іншими центральними органами виконавчої влади у процесі виконання покладених на них завдань з обслуговування місцевих бюджетів в результаті їх реорганізації не вдалося. Зокрема залучення органів Казначейської служби та фінансових управлінь до: здійснення організації та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координації в межах своїх компетенції діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету, проведення взаємних розрахунки між державним бюджетом та місцевими бюджетами різних рівнів, а також виконання контрольних функцій стосовно перевірки складання і затвердження кошторисів, планів використання коштів установами і організаціями [3; 6].

Майже однакові повноваження у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства та порушення бюджетного законодавства, крім органів Державної казначейської служби України, мають органи державного фінансового контролю та контролю за дотриманням бюджетного законодавства – Державна фінансова інспекція України, а саме, згідно зі статтями 112 та 113 Бюджетного кодексу України, а також положеннями про Державну казначейську службу України та Державну фінансову інспекцію України – контролю за відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності [2–4].

У процесі виконання своїх завдань і функцій між місцевими бюджетами, з одного боку, та юридичними і фізичними особами, що функціонують на даній території, – з іншого, складаються економічні відносини щодо мобілізації і витрачання грошових коштів цих бюджетів. Крім того, між місцевими бюджетами різних рівнів і між ними та державним бюджетом виникають економічні відносини, зумовлені перерозподілом фінансових ресурсів. Останнє пов'язане з необхідністю забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету [2]. В процесі виконання місцевого бюджету безпосередніми учасниками є розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Досліджуючи їх взаємодію з органами Державної казначейської служби можна виявити дублювання функцій та отримання різних результатів за аналогічними операціями у розпорядників бюджетних коштів та в органів Державної казначейської служби України. Розходження в першу чергу виникають через недостатній контроль з боку розпорядників бюджетних коштів щодо асигнувань на взяття зобов'язань.

У цьому випадку органи Державної казначейської служби повинні відмовити у реєстрації зобов'язань та зробити письмове попередження про

бюджетне правопорушення. У свою чергу, розпорядники бюджетних коштів місцевих бюджетів повинні надати довідки про зміни у розписі (кошторисі) для корегування вільних залишків, що призводить до додаткових витрат бюджетних коштів та часу.

Тому постає потреба у максимальному скороченні часу, необхідного для перевірки документів розпорядника або одержувача бюджетних коштів та обміну цими документами між ними та органами казначейської служби.

Отже, труднощі формування місцевих бюджетів, недосконалість міжбюджетних відносин, що спостерігаються впродовж усього періоду формування самостійної фінансово-бюджетної системи України, довели необхідність змін у практиці формування фінансової бази розвитку адміністративно-територіальних одиниць та регіонів. Постало питання про формування фінансово достатніх територій та громад. Нинішнє зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, незначна частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному, залежність системи формування та виконання місцевих бюджетів від рішень органів влади, невідповідність між зростаючими потребами регіонів у коштах та реальною здатністю місцевих адміністрацій та рад до їх мобілізації потребували внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює ці питання. Крім того, у посткризовий період зростає необхідність пошуку місцевими органами влади додаткових можливостей для забезпечення потрібних обсягів фінансування місцевих бюджетів та виконання статей видатків.

У процесі вдосконалення формування механізму виконання місцевих бюджетів України постає питання посилення принципу субсидіарності, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача через перерозподіл видатків між бюджетами всіх рівнів, що не можливе без здійснення формування, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів територіальними громадами з більшим ступенем самостійності. А реформа міжбюджетних відносин має бути тісно пов'язана з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції в процесі реалізації суспільних потреб.

Література:

1. Бюджетний кодекс України (нова редакція) від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

3. Указ Президента України “Про Положення про Державну казначейську службу України” від 13.04.2011 р. № 460 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>

4. Указ Президента України “Про Положення про Державну фінансову інспекцію України” від 23.04.2011 р. № 499/2011 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.

5. Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Типове положення про головне фінансове управління обласних, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації” від 08.06.1996 р. № 617 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/617-96-p>.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

8. Балацький Є. О. Роль та значення місцевих фінансів та фінансів міста / Є. О. Балацький // Вісник СумДУ. – 2012. – № 2. – С. 5–14.

9. Архипова С. В. Реформування місцевих бюджетів, спрямоване на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С. В. Архипова. – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.

10. Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/979>.

11. Пріоритети впровадження європейських норм місцевого самоврядування в прикордонних районах західних областей України в умовах адміністративно-територіального устрою” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/979>.

12. Щодо практичної реалізації інструментів підвищення фіскальної самостійності територій, передбачених Бюджетним кодексом України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/355>.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.

УДК 353.9

В. Р. КОТКОВСЬКИЙ

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З МІСЦЕВИМИ СПІВТОВАРИСТВАМИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто передумови появи спеціалістів з розвитку місцевих співтовариств, проаналізовано взаємодію місцевих співтовариств із місцевою владою.

Ключові слова: інститут фахівців, місцеві співтовариства, місцева влада, органи місцевого самоврядування.

The prerequisites of appearance of specialists in the development of local communities are analyzed; the interaction of local communities with local authorities is analyzed.

Key words: community development workers, local communities, local authorities, local government.

Існуючі механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням у питаннях з проблематики прийняття суспільно значущих рішень не відповідають вимогам часу і завданням розвитку демократії. Мас-медіа, що знаходяться під їх контролем, не здатні стати майданчиками формування деліберативних комунікативних практик. Спроби окремих громадян змінити патерни спілкування чиновників з населенням призводять до конфліктів, в процесі яких тільки посилюється аномія.

Уявляється, що розвиток громадських ініціатив повинен відбуватись у колі лідерів, які володіють відповідними знаннями у сфері міжособистісної політичної та соціальної комунікації.

Питання щодо діяльності фахівців з роботи з місцевими співтовариствами розглядалися у працях таких учених, як В. Беляєв, Є. Жукова, Т. Заславська, Ф. Карасьов та М. Олсон.

Мета статті – розглянути шляхи вдосконалення взаємодії державної органів влади з місцевими співтовариствами через формування інституту спеціальних фахівців.

Державну політику щодо формування місцевих співтовариств слід розглядати через перетин таких напрямків, як політика держави щодо забезпечення сталого розвитку територій, державна економічна політика щодо підвищення інвестиційної привабливості територій, політика у галузі освіти, спрямована на підвищення рівня соціального капіталу територіальної спільноти. Досвід функціонування місцевих структур в Північній Америці,

Західній Європі, і багатьох інших частинах світу свідчить про актуальність залучення громадян у різного роду добровольчі проекти, орієнтовані на розвиток ініціативи та відповідальності за підтримання на гідному рівні навколишнього середовища.

Незважаючи на різноманітність завдань з активізації участі населення в суспільному житті, можна виділити базові напрямки трансформації соціального та політичного середовища місцевих співтовариств:

- активно діючі неформальні лідери місцевих співтовариств;
- наявність ядра місцевого співтовариства, що об'єднує “критичну масу” жителів та в яке входять громадяни, зацікавлені у вирішенні суспільних проблем і готових до політичної дії з протистояння чиновникам, що порушують законні права та інтереси населення;
- наявність комунікативної інфраструктури громадських обговорень і вміння громадян користуватися нею;
- стимулювання створення комунікативних майданчиків, на яких втілюються в життя принципи деліберативної демократії.

У західних країнах ідеологія “нового лібералізму” виникла у формі лобіювання в органах влади інтересів громадян [9] і саме тренди зазначеної ідеології дозволяють державі спиратися в здійсненні політики не тільки на органи місцевого самоврядування, а й на структури місцевих співтовариств. У рамках теорії ліберальної демократії сама можливість залучення в тій чи іншій формі громадян до ухвалення суспільно значущих рішень відноситься до нормативних дій урядових структур і структур місцевого самоврядування.

Зазначена політична позиція заснована на поширеній думці, відповідно до якої “людина політична” (*homo politicus*) є раціональним і при цьому корисливим актором, на поведінку якого можливо впливати тільки застосуванням сили або ж залякуванням. На наш погляд, поняття “*homo politicus*” набагато ширше, ніж зазначене вище трактування, оскільки поряд з адаптацією до мінливої економічної ситуації, індивіди накопичують потенціал політичної дії.

Соціолог Т. Заславська зазначає, що адаптаційний потенціал суспільства залежить, у першу чергу, від об'єктивного стану, установок, діяльності та поведінки пересічних громадян країни – селян, робітників і службовців, масової інтелігенції. Маючи дуже обмежені ресурси, вони, на перший погляд, не чинять самостійного впливу на хід інституціональних реформ, нерідко стаючи їх заручниками. Проте думка про незначну роль цих груп у трансформаційному процесі є оманливою. Справа в тому, що ні встановлення нових правил гри, ні навіть освоєння нових способів організації суспільного життя не є кінцевою метою реформ, а, отже, і кінцевим критерієм оцінки їх результатів. Насправді таким критерієм є перетворення соціальних практик, що відображають повсякденну поведінку не стільки верхніх і середніх верств суспільства, скільки наймасовіших соціальних груп [3].

Для завоювання неформального авторитету мешканців потрібні люди зі здібностями публічного політика, які володіють умінням переконувати, а також особистим прикладом доводять можливість здійснення на практиці декларованих цілей. Тому формування інституту неформальних представників місцевих співтовариств включає в себе публічну політичну конкуренцію з органами місцевого самоврядування.

У країнах з розвиненими демократичними традиціями в останні десятиліття виникла нова професія – спеціаліст по роботі з місцевими громадами (англ. community developer, neighbourhood worker, community worker, local organizer). Незалежно від терміну, мова йде про фахівців з розвитку місцевих співтовариств, місцевих організаторів. Найбільш адекватним представляється перший з перерахованих вище перекладів цього терміна – спеціаліст з розвитку місцевих співтовариств.

Мета роботи такого фахівця – перетворити населення з об'єкта розвитку території на його суб'єкт. Кажучи про роботу такого фахівця, мають на увазі два її можливих результату: розвиток місцевих організацій і вирішення місцевих проблем. У своїй діяльності фахівець зазвичай вирішує обидві проблеми, але в залежності від того, який результат бачиться йому основним, інший стає просто засобом для його досягнення. Наприклад, щоб вирішити проблему дозвілля підлітків, необхідно створити організацію їх батьків; або створити ефективно функціонуючу організацію мешканців для вирішення проблеми дозвілля підлітків.

Основними методами роботи з мешканцями можна вважати навчання і консультування. Зазвичай спеціаліст з розвитку місцевих співтовариств працює на території мікрорайону, кварталу [4]. Дослідники відзначають, що становище більшості громадян характеризується слабкою самоідентифікацією, пасивністю, несамостійністю, фрустрацією, невдоволенням, неорганізованістю протестних настроїв. Це, з одного боку, проявляється в низькому рівні масового членства в громадських організаціях, в недостатній підтримці суспільно-значущих акцій громадянського суспільства, з іншого боку, – в залученні частини молоді в радикальні форми участі [8]. Для нейтралізації згаданих загроз якраз і необхідно створення інституту організаторів функціонування місцевих співтовариств.

У найбільш прогресивних структурах місцевого самоврядування існує розуміння необхідності залучення громадян у суспільне життя. Для цього стимулюється створення місцевих співтовариств тієї чи іншої спрямованості [6], в тому числі з урахуванням закордонного досвіду такого роду організаторської діяльності. В якості таких технологій можна назвати технологію під назвою “соціальні аніматори” [5]. На практиці алгоритм їхніх дій виглядає наступним чином: соціальні аніматори всередині місцевих співтовариств утворюють невеликі групи сусідів і

займаються вирішенням локальних проблем в рамках сусідського співтовариства, тоді проведення будь-яких більш масштабних ініціатив на рівні місцевих співтовариств спиратиметься на організаційну структуру. Стимулювання розвитку самоорганізації з боку органів місцевого самоврядування відбуватиметься як точкове управління, організація стимулюючих заходів. Повторювані дії, локалізовані в одному просторово-часовому контексті, сприяють тому, що поступово непередбачені (з точки зору включених в початкову діяльність акторів) події стають впорядкованими і стандартними. Такого роду способи вирішення проблем, що йдуть від людини називаються “проективною антропологією” [1] або проектуванням соціальної реальності.

Свого часу французький соціальний психолог Серж Московічі писав: “... наростання поділу праці відбувається рука об руку з розпиленням... сегментних товариств. Воно вимагає формування відносин, що раніше не існували. Таким чином, групи, колись розділені, вступають в контакт одна з одною. У результаті такого зближення бар’єри між різними стилями життя і різними віруваннями цих товариств розмиваються. Відповідно до того як відбуваються ці поєднання, гомогенність кожного з них зникає, і люди звільняються від примусу, який їм нав’язувався. Тим самим народжуються потоки обмінів і комунікацій, що заповнюють існуючі прогалини” [7]. У рамках вказаних політичних процесів у будь-який момент на території можуть виникнути точки кристалізації – мешканці починають об’єднуватись навколо вирішення якої-небудь проблеми. Цей процес може початися як спонтанно, так і під впливом ззовні, однак при будь-якому варіанті формування структури місцевого співтовариства відбувається навколо неформальних лідерів.

З нашої точки зору, можливу появу інституту фахівців з розвитку місцевих співтовариств з високим ступенем ймовірності зумовлює опір місцевої еліти, що розглядає будь-яких політичних акторів, які здійснюють діяльність на території як політичних конкурентів.

У такого роду концептуальних конфліктах наша думка збігається з думкою професора університету Санта-Крус (Каліфорнія) Дж. В. Домхоффа: безглуздо розглядати ситуацію просто через призму відносин “еліта – низи”. Потрібно зрозуміти, як змусити цю систему знову стати демократичною, зробити незворотними прогресивні перетворення [11].

З точки зору Домхоффа, кращим рішенням стала б децентралізована форма організації, яка дозволяє мати лідерів і громадських представників, які представляють і поширюють прогресивні ідеї, але в той же час обмежують потяг до влади цих лідерів, роблячи характер цих організацій більш демократичним. При вдалому збігу обставин це зробить більш демократичними і ті інститути влади, куди потраплять ці люди.

Навіть децентралізований рух повинен складатися з безлічі мережевих організацій, що знизить ймовірність того, що кілька домінуючих лідерів об'єднавшись приберуть все до своїх рук. Мережева структура надає самостійним активістам більше можливостей вплинути на діяльність і політику своїх осередків, тому що вони можуть демонструвати своє невдоволення, переходячи з однієї організації в іншу. До того ж мережа організацій – це кращий спосіб об'єднати воедино без конфліктів численні соціальні особливості, які неодмінно виявляться в русі, заснованому на коаліційному принципі. В рамках мережі можливий не тільки обмін досвідом роботи фахівців з розвитку місцевих громад, а й координація спільних дій.

Сучасне суспільство стає все більш динамічним і нелінійним в своєму розвитку. Діючі на територіях як владні, так і громадські структури повинні відповідати цьому тренду, інакше їх чекає стагнація і деградація.

Для набуття місцевими співтовариствами якості відкритої системи, необхідно сформувати на інноваційній основі єдиний інформаційний простір. Цей простір не може сформуватись в один момент – потрібні точки бифуркації, якими стають ініціативні особистості.

Йдеться про формування “порядку денного” суспільних інтересів, тієї функції, яку в збалансованій політичній системі реалізують ЗМІ, а в разі порушення балансу – неформальні інструменти політичної комунікації. В цілому гіпотеза встановлення порядку денного передбачає, що засоби масової інформації дуже успішно ранжують у свідомості аудиторії ненав'язливі, але переконливі теми, але не можуть приховати дійсно існуючі проблеми, знайомі кожному з особистого досвіду, і не можуть задавати пріоритети і стандарти на порожньому місці. У сучасному суспільстві “порядок денний” громадських обговорень дозволяє об'єднати воедино політичну активність населення.

В останні роки в політичній комунікації активно проявляються такі форми організації як: “мережеві організації”, “нові соціальні рухи”, “віртуальні спільноти” і “розумні натовпи” (“smart mobs”). Зростає роль різних співтовариств і добровільних асоціацій громадян, що виникають з приводу конкретних проблем і ситуацій.

Незважаючи на зростаючий інтерес дослідників до різних гнучких, динамічних організаційних форм політичної комунікації, які виникають з приводу конкретних проблем і ситуацій, на сьогоднішній день сформувався певний дефіцит узагальнюючих понять, концепцій і методів для їх осмислення. Внаслідок широкого розповсюдження і різноманіття зазначених організаційних форм виникає необхідність використовувати вихідні узагальнюючі поняття, які б фіксували базові ознаки, що характеризують специфіку “звичних” і “нових”, видозмінених організаційних форм. У зв'язку з зазначеним вище, деякі дослідники

вводять поділ на акцептовані і проліферовані організаційні форми політичної комунікації. Такі поняття є результатом первинного емпіричного узагальнення сучасних процесів мінливості організаційних форм політичної комунікації на об'єктному рівні. Однак для всебічного вивчення цих феноменів недостатньо тільки емпіричних досліджень, необхідно розглянути “нову якість” політико-комунікативних феноменів з точки зору методологічних підходів.

У системі політичних комунікацій політолог Є. Н. Жукова пропонує [2] класифікувати неklasичні організації (до яких відносяться і місцеві співтовариства), в залежності від їх ставлення до влади, а також від їх потенціалу впливу на прийняття політичних рішень. Виділяється чотири групи:

– партнерські неklasичні організації (мережеві громадські організації, рухи, союзи) – прагнуть налагодити відносини з владою і брати участь в процесі прийняття рішень державними органами. У той же час вони можуть тиснути на владу будь-якими законними засобами і лобювати скасування або прийняття певних законів;

– автономні неklasичні організації (віртуальні політичні співтовариства і експертні мережі, професійні співтовариства) – не ставлять перед собою мету впливу на владу, існують як механізм комунікації всередині окремих груп громадян, об'єднаних за різними підставами (професійної або релігійної приналежності, місцем проживання, ідеології, інтересів, потреб і т.д.);

– ті, хто демонструє неучасть (мережеві маргінальні політичні організації), знаходяться в жорсткій опозиції до влади, на периферії спектра політичних сил. Як правило, вони не мають потенціалу впливу на владу в силу свого маргінального характеру, недостатньої підтримки громадськості або внутрішньої організаційної “незрілості” руху;

– ті, хто відкрито протидіє (мережеві нелегальні організації), різними інформаційними засобами протистоять політиці влади, активно і цілеспрямовано критикують конкретні напрями діяльності уряду, демонструють суспільству і владі можливість альтернативного вирішення накопичених проблем аж до зміни існуючого режиму.

В останні три-чотири роки мережеві спільноти стали особливо ефективним інструментом мобілізації молоді у зв'язку із популярністю блогів і соціальних мереж. Слід зазначити, що більшу активність в побудові мережевих співтовариств проявляють нелегальні і маргінальні політичні рухи. Об'єднанню мешканців в соціальні групи для участі в місцевих співтовариствах можуть сприяти вищезазначені суб'єкти соціальної активності шляхом перетворення ідеальних уявлень про місцеве самоврядування, виражених в законах і теоріях, в цінності і уявлення, які сприятимуть розвитку соціальної активності в сфері політичної діяльності.

Тому при аналізі політичної ситуації в тому чи іншому територіальному утворенні стоїть завдання виявлення, як суб'єктів соціальної активності, так і комунікативних каналів якими вони користуються в рамках існуючої навколо відповідних акторів референтної групи. На практиці завдання підвищення суспільно-політичної активності надзвичайно складне.

У багатьох країнах знання “середнього” виборця у сфері політики постійно піддаються вимірам, результати ж виходять гнітюче низькими. Згідно з опитуваннями, що проводилися в США з 1945 р. і по теперішній час, більшість американців не в змозі назвати жодну з гілок влади, дати визначення термінам “ліберальний” і “консервативний”. Більшість людей навіть не мислить політично. Вони не усвідомлюють, наприклад, того, що вимога зниження податків несумісна з вимогою збільшення числа урядових програм і т.д. Аналогічна ситуація і в інших країнах [10].

У своїй книзі “Економічна теорія демократії” Е. Даунс пише: “Цілком нераціонально бути добре обізнаним в питаннях політики, оскільки віддача від цієї інформації не виправдовує витрати на її отримання, виражені як у часі, так і інших ресурсах” [12]. Тобто люди не знають нічого про політику не тому, що вони не здатні зрозуміти те, що відбувається, а тому, що вони – раціональні.

Раціональність, про яку йде мова, характерна для егоїстичних громадян, проте для загального блага важливіші скоординовані дії з розвитку території проживання і задача координаторів розвитку співтовариств якраз і полягає в тому, щоб донести цю думку до членів місцевих співтовариств. Зміна суспільної свідомості неминуче призведе і до формування нового ставлення до відповідальності органів місцевого самоврядування.

Один з авторів теорії колективної дії, американський дослідник М. Олсон увів у науковий обіг термін “латентна група” для позначення тих співтовариств, які не побудували організаційну структуру для вирішення комунікативних і координаційних задач [13]. На думку Олсона, тільки формалізована організація може впоратись з витратами на вирішення цих завдань. У разі колективної дії, заснованої на груповому інтересі, формалізована організація відповідає типу Вебера, з вертикально інтегрованою структурою, з прийняттям рішень нагорі, з чітко диференційованими ролями, установкою на підтримку інституціонального порядку.

Формування інституту фахівців з роботи з місцевими співтовариствами завжди відбувається в досить складних політичних умовах, що включають як протидію органів місцевого самоврядування, так і аномію самих громадян.

Вирішенням проблеми становлення інституту організаторів місцевих співтовариств могла б стати розробка на рівні регіонів та місцевих утворень

відповідних цільових програм. Підготовку фахівців могли б взяти на себе вищі навчальні заклади, а фінансування перенавчання могло б здійснюватись за рахунок бюджетних коштів, що виділяються на перепідготовку безробітних. Також науковці повинні брати участь у розробці стратегії із впровадження інституту роботи з місцевими співтовариствами, що буде виконуватись відповідними фахівцями. Доцільним буде розглянути в подальших дослідженнях наслідки функціонування інституту фахівців з роботи з місцевими співтовариствами.

Література:

1. *Беляев В. А.* Проективная антропология / В. А. Беляев. – М. : URSS, 2008. – 192 с.
2. *Жукова Е. Н.* Неклассические подходы в методологии современной PR-деятельности / Е. Н. Жукова. – Ростов н/Д, 2004. – С. 74-75.
3. *Заславская Т. И.* Социетальная трансформация российского общества / Т. И. Заславская. – М. : Дело, 2002. – С. 521.
4. *Карасев Ф. Г.* Понятийный словарь / Ф. Г. Карасев, О. Л. Карасева. – М. : Прометей, 2001. – С. 84.
5. *Корнилович В. А.* Социальный механизм воспитания / В. А. Корнилович. – Барнаул : АзБука, 2003. – 149 с.
6. *Лантева Л. Е.* Формирование местного сообщества / Л. Е. Лаптева // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения : зб. наук. пр. – 2000. – № 3. – С. 43–51
7. *Московичи С.* Машина, творящая богов / С. Московичи. – М. : Центр психологии и психотерапии, 1998. – С. 151-152.
8. *Черных Н. В.* Тенденции и перспективы объединения молодежи и развития молодежных организаций / Н. В. Черных // Актуальные проблемы гуманитарных наук : зб. наук. пр. – 2008. – № 1. – С. 134–138.
9. *Berry J.* The New Liberalism / J. Berry. – Washington : Brookings Institution Press, 1999. – 343 p.
10. *Caplan B.* The myth of the rational voter: Why democracies choose bad policies / B. Caplan. – Princeton : Princeton University Press, 2007. – 198 p.
11. *Domhoff G. W.* Who rules America? Power, politics, and social change / G. W. Domhoff. – N.-Y. : McGraw-Hill, 2006. – 234 p.
12. *Downs A.* Political Theory and Public Choice / A. Downs // The Selected Essays of Anthony Downs, Volume One. – N.-Y. : Edward Elgar Publishing, Inc., 1998. – 157 p.
13. *Olson M.* The Logic of Collective Action / M. Olson. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 1965. – 265 p.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 336.145.2

М. М. ТРЕЩОВ

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УМОВАХ ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Досліджено сучасний стан процесів адміністрування податків, які зараховуються до дохідної частини місцевих бюджетів. Визначено основні проблеми та перспективи розвитку чинного податкового законодавства. Запропоновано заходи щодо покращення стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів для реалізації проектів територіального розвитку.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи, податки, адміністрування, соціально-економічний розвиток, Податковий кодекс, Бюджетний кодекс.

Current state of tax administration of local budgets is researched in the article. The main problems and possibilities of effective tax legislation development are determined. The measures for local budgets resource supporting are proposed for territorial development projects implementation.

Key words: local budgets, revenue, taxes, administration, socio-economic development, Tax Code, Budget Code.

В умовах стагнації та розвитку кризових явищ в економіці країни все більшої гостроти набуває проблема ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Частково цю проблему вирішено із введенням у дію у 2011 р. нової редакції Бюджетного кодексу та прийняттям Податкового кодексу. Проте такі зміни мали скоріше тактичний зміст і не вирішили ключової проблеми місцевого самоврядування – забезпечення ресурсної самостійності місцевих бюджетів, яка б дозволила органам місцевої влади якісно виконувати покладені на них повноваження.

Тому вирішення проблеми зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів необхідно розпочати з модернізації системи адміністрування податків і трансформації механізмів їх розподілу не тільки між державним та місцевими бюджетами, а й в межах бюджетів місцевого самоврядування.

Питання реформування вітчизняної податкової системи докладно розглянуто в працях Ю. Ганущака, Т. Крушельницької, С. Лекаря, І. Луніної, Ц. Огня, Л. Олійник та ін. Слід зазначити, що доробки українських науковців переважно присвячені або удосконаленню механізмів обов'язкових платежів, які зараховуються до державного бюджету, або вертикальному чи горизонтальному перерозподілу дохідних джерел між центральним та регіональним рівнями бюджетів.

Відповідно аспекти адміністрування податків, які формують ресурсний потенціал бюджетів територіальних громад, залишаються не в повній мірі дослідженими на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є розробка пропозицій щодо покращення системи адміністрування податків, які зараховуються до дохідної частини місцевих бюджетів з метою покращення стану їх ресурсного забезпечення та реалізації проектів соціально-економічного розвитку територій.

Українська бюджетно-податкова система та механізми фіскального регулювання після прийняття Податкового кодексу знаходяться у стані перманентних несистематичних та часто суперечливих змін, які обумовлюють:

- нестабільність і недосконалість податкового законодавства;
- безсистемне та невиправдане надання часткових або повних податкових преференцій, що звужує базу оподаткування та призводить до нерівномірності податкового навантаження та викривлень структури економіки;
- зростання авансових стягнень податків і зборів;
- збільшення обсягів податкового боргу;
- неузгодженість бухгалтерського та податкового обліків;
- недосконалість амортизаційної фіскальної політики (хоча позитивні аспекти було передбачено у Податковому кодексі);
- невідповідність більшості норм чинного законодавства вимогам Європейського Союзу.

Т. Крушельницька цілком логічно відзначила, що країни-члени Європейського Союзу раніше зіткнулися з проблемою негативного впливу від складної неузгодженої системи оподаткування, у тому числі щодо її адміністрування. При цьому вона вказує, що практика податкового адміністрування в ЄС за останнє десятиліття значно зрушилася у створенні збалансованих, прозорих, рівноправних відносин між фіскальними органами та платниками податків [3].

Поряд з цими негативними явищами на поточний момент в Україні посилюється централізація влади, що потребує збільшення видатків державного бюджету та, відповідно, зростання потреб у розширенні його дохідної частини. Як наслідок поза увагою залишається питання фінансової незалежності місцевих бюджетів. Покращення ресурсного забезпечення територій відбувається здебільшого в “ручному” режимі за рахунок ресурсу, який акумулюється на центральному рівні шляхом широко застосування механізму фінансового трансферу (субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, державні капітальні видатки та на централізовані заходи, державний фонд регіонального розвитку, капітальні субвенції та дотації, у тому числі на розвиток інфраструктури).

Але, на жаль, такі механізми спрямовані на розвиток чітко визначених територій, що в багатьох випадках не враховує об'єктивну необхідність в розвитку насправді депресивних територій, та стимулює посилення тенденцій до розшарування регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.

Тому для вирішення проблемних питань ресурсного забезпечення бюджетів територій необхідні не тільки структурні, а й організаційні зрушення в означеній сфері. І насамперед потребують розгляду існуючі в країні механізми, способи та методи адміністрування податків, особливо місцевого значення.

За основу можна взяти підхід до визначення системи податкового адміністрування, запропонований К. Проскурою, що включає такі елементи:

1) організація податкових відносин (законодавче регулювання податкової системи, визначення правових засад формування та реалізації податкової політики, організація загального управління тощо);

2) прогнозування і планування податкових надходжень;

3) адміністративне регулювання податкових відносин (облік платників, відстрочення та розстрочення податкових платежів, призначення штрафів, встановлення податкових компромісів, розгляд скарг платників податків);

4) консультативна робота (масово-роз'яснювальна діяльність, надання податкових індивідуальних консультацій, тлумачення законодавства);

5) податковий контроль (контроль за виконанням податкового законодавства, широке використання методів непрямого контролю, розробка заходів із протидії ухиленню та уникненню оподаткування, а також профілактика податкових правопорушень);

6) адміністрування податкового боргу (облік, вжиття заходів для стягнення податкового боргу, включаючи арешт майна, вилучення готівки, кримінальне переслідування боржника);

7) упровадження сучасних технологій (інформатизація, впровадження ризик-орієнтованих методик, спрощення податкового обліку і звітності, уніфікація оподаткування, електронне звітування) [5, с. 54].

Слід зазначити, що вітчизняні науковці пов'язують процеси адміністрування податків переважно з управлінською діяльністю органів державної влади.

А отже об'єкт податкового адміністрування згідно з існуючими теоретичними напрацюваннями можна окреслити як розпорядчу і виконавчу діяльність державних органів у сфері організації функціонування оподаткування (тобто, практичної реалізації рішень щодо нарахування та стягнення податків), у поєднанні з моніторинговими, аналітичними, контрольними, інформаційно-роз'яснювальними, виховними, каральними та іншими заходами [2, с. 173].

Проте діяльність органів влади на арені заходів фіскального характеру, на нашу думку, у контексті децентралізації влади є питанням дискусійним. Тому, вважаємо, що повноваження у сфері адміністрування податків мають бути поширені й на місцевий рівень, включаючи місцеве самоврядування.

Отже, першочергового вирішення потребує розподіл компетенцій між центральними органами влади, регіонального та місцевого самоврядування з метою заміни механізму формування рівні бюджетів за схемою “згори-вниз” на схему “знизу-вгору”. Концептуально застосування лише такої схеми зможе забезпечити місцеві бюджети належним фінансовим ресурсом та сприяти вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів на фоні одержання ними можливості до визначення пріоритетів свого розвитку та спрямування необхідного обсягу фінансового ресурсу.

На державному рівні мають фінансуватися лише ті видатки, що пов’язані із забезпеченням загальнодержавних потреб, а також видатки на надання високоспеціалізованих соціальних та адміністративних послуг.

У короткостроковій перспективі перерозподіл джерел доходів між центральною владою та місцевим самоврядуванням і місцевою виконавчою владою має бути адекватним до виконуваних функцій. Такі положення необхідно чітко зафіксувати в Конституції України, Бюджетному кодексі, законах “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та в інших законодавчих і підзаконних актах.

До позитивів даних змін у законодавстві слід віднести спрямованість на формування прогнозованої бюджетної та податкової політики, збільшення рівня фінансової самодостатності місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок розширення джерел наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів та створення державного фонду регіонального розвитку.

Проте слід виокремити низку негативних аспектів:

– підвищення рівня залежності від трансфертів, що передаються з державного бюджету обласних та районних бюджетів;

– скасування податку з власників транспортних засобів та модифікація втрат в субвенцію з державного бюджету на будівництво, реконструкцію ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності, що поставило фінансування місцевого дорожнього господарства в пряму залежність від дій центральних органів влади;

– зменшення частки екологічного податку, яка зараховується до бюджетів територіальних громад з 70 до 35 % [1], яке хоч і компенсується зростанням контингенту надходжень щонайменше у два рази за рахунок скасування пільгових ставок оподаткування, проте показує, що більшість фінансового ресурсу концентрується на рівні “центру”. У цьому випадку центральні органи влади одержують можливість використання ресурсу

природоохоронного фонду на власний розсуд, навіть не враховуючи реальну необхідність проведення заходів з нейтралізації шкідливого впливу діяльності конкретного підприємства;

– використання коштів державного фонду регіонального розвитку переважно не на реалізацію проектів розвитку депресивних територій, а розподіл їх або на фінансування проектів окремих груп впливу у вигляді субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій або розподіл їх переважно пропорційно до чисельності населення регіонів (70 % від залишку коштів фонду), що фактично знищило мету створення фонду – вирівнювання стану соціально-економічного розвитку регіонів.

На підставі аналізу позитивних і негативних тенденцій ресурсного забезпечення місцевих бюджетів нами напрацьовано ряд рекомендацій щодо якісних трансформацій системи адміністрування податків і зборів місцевих бюджетів, що мають забезпечити:

- створення сприятливих фіскальних для ведення бізнесу, активізації інвестиційної діяльності, а особливо залучення прямих іноземних інвестицій;
- забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів, формування людського капіталу на інноваційно-інвестиційній основі;
- підвищення рівня конкурентоспроможності територій;
- реалізацію збалансованої бюджетно-податкової політики на середньо-та довгострокову перспективу;
- умови для легалізації доходів як юридичних осіб, так і громадян;
- формування високої культури сплати податків серед населення.

Отже, нами визначено низку базових напрямків підвищення ефективності податкового адміністрування.

По-перше, у рамках осучаснення адміністрування податку на доходи фізичних осіб мають бути відпрацьовані питання посилення відповідальності не лише агентів, а й фізичних осіб за своєчасність і повноту сплати податку. Це має відбуватися шляхом введення адміністративної та кримінальної відповідальності громадян за ухиляння від сплати податку.

У той же час необхідно сформувати та впровадити правову нішу для забезпечення автоматизації системи реєстрації громадян як платників податків за даними Державної реєстраційної служби України.

Далі має бути реалізоване обов'язкове щорічне декларування фізичними особами резидентами та нерезидентами доходів з українським джерелом походження. При цьому вибір форми звітування (письмова або електронна) та способів (особисте чи засобами телекомунікаційного зв'язку, включаючи Інтернет) повинен здійснюватися платником.

У сфері місцевого самоврядування нами пропонується надати право територіальним органам влади встановлювати муніципальну (місцеву) надбавку до податку на доходи фізичних осіб. При цьому мінімальну ставку обов'язкового платежу залишити на поточному рівні – 15 % (17 %).

При цьому необхідно відмінити відстрочку на обкладання податком на доходи фізичних осіб доходів, одержаних в якості відсотків кошти, що обліковуються на депозитних (поточних) рахунках – 5 %.

І що головне, в частині покращення адміністрування податку на доходи фізичних осіб у контексті децентралізації є запровадження механізму його зарахування до місцевих бюджетів не за місцем реєстрації роботодавця, а за місцем реєстрації громадянина, що забезпечить соціальну справедливість у розподілі надходжень податку, оскільки переважно більшість бюджетних послуг громадяни одержують в установах і організаціях за місцем реєстрації.

Другим етапом є вдосконалення адміністрування плати за землю шляхом зобов'язання власників землі до 01.01.2016 р. завершити процедури грошової оцінки земельних ділянок і скасування фіксованих ставок податку для оподаткування земель, нормативна грошова оцінка яких не проведена. Застосування таких ставок фактично не відображає ринкову вартість землі.

Крім того слід скасувати податкові преференції зі сплати зазначеного податку, які негативно впливають на конкурентне бізнес-середовище і потребують додаткових витрат державного бюджету на компенсацію втрат доходів бюджетів територіальних громад. Стимулювання ж окремих галузей економіки та суб'єктів господарювання на державному рівні доцільно проводити за рахунок державних інвестицій, пільгового кредитування або, навіть, прямого державного дотування. Це забезпечить прозорість та ефективність процесу використання бюджетних коштів.

По-третє, чинний порядок стягнення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є неефективним і залишає місцеві бюджети без бюджетів розвитку. Так, звільнені від оподаткування квартири площею до 120 м² та будинки площею до 250 м². Крім того, ставка податку затверджена на мінімальному рівні і складає 1 або 2,7 % мінімальної заробітної плати в залежності від площі житла. Обкладається податком на нерухоме майно лише житлова нерухомість і лише фізичних осіб [4].

Тому пропонуємо звернутися до світової практики застосування податку на нерухомість і обкладати податком усю нерухомість і не лише фізичних, а й юридичних осіб. При чому ставки мають бути затверджені у відсотках від ринкової або оціночної вартості майна.

По-четверте, пропонуємо зараховувати до місцевих бюджетів розвитку 10 % контингенту надходжень податку на прибуток підприємств недержавної і некомунальної форми власності, зокрема: 2,5 % – до обласних бюджетів, 7,5 % – до бюджетів міст обласного значення, 2,5 % – до районних, 5 % – до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ, їх об'єднань [6, с. 223].

Крім того, доцільно не обмежувати перелік місцевих податків і зборів, які затверджуються органам місцевого самоврядування, та надати їм право

самостійно визначати механізм і ставки їх стягнення без встановлення мінімального і максимального розмірів.

По-п'яте, при реєстрації фізичних осіб як платників податків варто надавати індивідуальну пластикову смарт-картку з набором ідентифікаційних даних та відкритим електронним ключем цифрового підпису.

Таким чином, у громадянина з'являється можливість користування смарт-карткою для будь-яких потреб, у тому числі за рахунок її поєднання з національною системою електронних платежів. Безперечними перевагами смарт-картки є нові можливості праці в режимі реального часу:

- повідомлення про зміни облікових даних, подання податкової звітності, здійснення звірки платежів;
- формування єдиного інформаційного простору за рахунок інтеграції розрізнених інформаційних ресурсів різних організацій та органів влади;
- впровадження сучасного механізму інформаційного обміну в системі взаємин держави і суспільства;
- забезпечення зручності в отриманні державних соціальних виплат, власних коштів, сплаті податків і зборів, оплаті за товари та послуги тощо.

Крім того, аналогічно до фізичних осіб пропонуємо ідею запровадження індивідуальних смарт-карт і для юридичних осіб, адже цей спосіб подання податкової звітності унеможливує допущення помилок платниками податків і усуває необхідність повторного контакту з ними, а особливо особистого, який містить значні корупційні ризики.

По-шосте, необхідно розробити по кожному обов'язковому платежу єдину форму звітності. Усі показники мають бути уніфіковані. Для кожного показника необхідно зазначити порядок та алгоритм його заповнення. У формах податкової звітності мають відображатися лише ті показники, які безпосередньо задіяні у розрахунку податкових зобов'язань та необхідні для відбору платників податків для проведення податкового аудиту. У результаті очікується, що обсяг податкових форм скоротиться до однієї-двох сторінок.

Нарешті, слід звернути увагу на пропозицію, яка висловлюється багатьма практиками, щодо впровадження в Україні Єдиного рахунку для сплати податків. Система дозволяє одним платежем сплатити грошові зобов'язання по всіх податках і зборах та показує податковим органам реальну картину про стан розрахунків платників з бюджетом.

Підтвердженням ефективності вищезазначеного механізму є результати практики Великобританії, Данії і Швеції, які вважають запровадження Єдиного рахунку для сплати податків найважливішим досягненням податкових служб. Досвід цих країн свідчить про значне покращення взаємовідносин з платниками податків, мінімізацію бюрократичних процедур і витрат на сплату обов'язкових платежів. Єдиний

рахунок набуває значного поширення в країнах ЄС, а також його запроваджено в Російській Федерації.

Результати проведеного нами дослідження свідчать про відсутність фінансової самостійності місцевих бюджетів, недостатність ресурсного забезпечення місцевих бюджетів не лише для соціально-економічного розвитку територій, а й навіть для надання громадянам базових соціальних та адміністративних послуг належної якості. З іншого боку концентрація владних повноважень і ресурсів на центральному рівні спричинює значні ризики “ручного керування” ресурсними базами територій та, відповідно, їх розвитком.

Значним резервом у покращенні фінансового стану місцевих бюджетів є трансформація системи адміністрування податків і зборів.

Рекомендації щодо покращення механізмів, процедури і бази стягнення обов’язкових платежів, які зараховуються до дохідної частини місцевих бюджетів, у тому числі в частині адміністрування податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, податку на нерухоме майно, податку на прибуток, запровадження Єдиного рахунку для сплати податків та смарт-карт платників, посилення відповідальності платників сприятимуть створенню достатнього рівня ресурсного забезпечення територіальних громад і підвищення рівня децентралізації в Україні.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2012 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

2. *Веселовська О. Є.* Ефективне адміністрування податків як умова підтримки належної фінансової безпеки держави / О. Веселовська // Вісник КНУДТ. – 2013. – № 4. – С. 171–176.

3. *Крушельницька Т. А.* Межі і результати вдосконалення адміністрування податків в Україні / Т. Крушельницька // Державне управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – 2011. – Вип. 3 (10). – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>.

4. Податковий кодекс України від 28.06.1996 р. № 254к/96ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

5. *Проскура К. П.* Особливості адміністрування податків в Україні / К. Проскура // Економічний часопис-XXI. – 2012. – № 3-4. – С. 53–55.

6. *Трещов М.* Перспективи удосконалення процесу адміністрування податку на прибуток / М. Трещов // Економічний вісник університету : зб. наук. пр. ДВНЗ “Переяслав-Хмельницький ДНУ ім. Г. Сковороди”. – 2013. – Вип. 21/1. – С. 219–224.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.

УДК 352. 332

А. А. ГЕНОВА

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНОГО ПІДХОДУ ДО ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено існуючі підходи до оцінки результативності діяльності місцевого самоврядування, запропоновано заходи з удосконалення методичного підходу до її оцінки.

Ключові слова: сталий розвиток, місцеве самоврядування, ефективність, результативність, індикатори сталого розвитку.

The article is a study of the existing approaches to assess the effectiveness of local government, the proposed measures for improving the methodological approach to assess the effectiveness of local government.

Key words: sustainable development, local government, efficiency, effectiveness, indicators of sustainable development.

Сталий розвиток території досягається за умови активної участі органів місцевого самоврядування у процесі розвитку як території та суспільства в цілому так і кожної людини. Результативність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування полягає в рівні розвитку території. У сучасних умовах складним та не вирішеним залишається питання якій, особливо, кількісній оцінці діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки неможливо забезпечити стійкий розвиток території без чітко визначеної методики оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Дослідженню, аналізу та удосконаленню існуючих підходів до оцінки роботи органів місцевого самоврядування присвячені дослідження таких вітчизняних вчених, як В. Ткачук, О. Бабінова, Д. Сухінін, О. Прокопенко, В. Михайлюк.

Мета статті полягає у дослідженні основних підходів до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, а також в подальшому удосконаленні існуючої в Україні методики оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Забезпечення стійкого розвитку територій не можливо без наявності чітко визначених підходів до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. Оцінюючи діяльність органів місцевого самоврядування необхідно чітко розмежувати поняття ефективності та результативності.

Визначення понять “результативність” та “ефективність” затверджено в ДСТУ ISO 9000:2007, де результативність (effectiveness) визначається як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих

результатів, а ефективність (efficiency) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами [1].

У ході дослідження з'ясовано, що в Україні існує декілька підходів до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування:

1. Оцінка результативності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом ефективності сталого розвитку.

2. Оцінка результативності діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою Методики.

1. Оцінки результативності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом ефективності сталого розвитку. Сутність цього підходу полягає в тому, що критерієм оцінки діяльності органів місцевого самоврядування є сталий розвиток території.

В Україні основним документом, що регламентує процес сталого розвитку є “Концепція сталого розвитку населених пунктів”, ухвалена відповідною постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. Її головна мета – забезпечення виходу з кризи й створення умов для сталого розвитку населених пунктів. Концепція сталого розвитку населених пунктів визначає основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації. Концепцію розроблено на засадах Конституції України стосовно адміністративно-територіального устрою України, повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прав громадян з урахуванням Концепції державної житлової політики, Концепції державної промислової політики, Концепції соціального забезпечення населення України, а також відповідно до законодавства і з урахуванням умов соціально-економічного розвитку, історичних, санітарно-гігієнічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів України [5].

Індикатори сталого розвитку (лат. indicator – показник) – це певні, доступні для спостереження та вимірювання, характеристики, нормативи і умови, які дозволяють робити висновки про стан та зміни сталого розвитку Групи індикаторів, що адаптовані для України наведено в таблиці.

Більш продуктивною є позиція тих фахівців, які вирізняють наступні критерії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування:

– економічний ефект, який визначається збільшенням обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширенням її асортименту, поліпшенням структури міської економіки;

– соціальний ефект, що досягається підвищенням реальних доходів населення, зменшенням диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення та ін.;

– екологічний ефект, який дає зниження концентрації шкідливих речовин у повітряному й водному середовищі, зменшення рівня шуму тощо [2].

Індикатори сталого розвитку території

ЕКОНОМІЧНІ ІНДИКАТОРИ			СОЦІАЛЬНІ ІНДИКАТОРИ			ЕКОЛОГІЧНІ ІНДИКАТОРИ		
Виробничо-економічні	Середньорічні темпи приросту обсягів виробництва валової доданої вартості (ВДВ)	<i>Відоображають узагальнені техніко-економічні результати і тенденції господарського комплексу території, виявляють потенційні загрози в її галузях</i>	Життєвого рівня населення	Грошові доходи на душу населення	<i>характеризують номінальні та реальні доходи населення, рівень його добробуту</i>	Екологічні системи	Повітря	
	Середньорічні темпи приросту обсягів виробництва промислової продукції			Середня заробітна плата			Біо-ріноманіття	
	Середньорічні темпи приросту обсягів виробництва сільськогосподарської продукції			Реальна заробітна плата			Земля	
	Виробництво ВДВ на душу населення			Частка заробітної плати в грошових доходах			Якість води	
Структурні	Частка проміжного споживання у випуску ВДВ	<i>Відобивають структуру господарського комплексу, яка склалася в цілому, та промисловості зокрема, що дозволяє оцінити спеціалізацію території, раціональність структури на макрорівні з позиції сталості економіки</i>	Стану трудових ресурсів	Частка населення з грошовими доходами, нижчими від прожиткового мінімуму	<i>свідчать про рівень зайнятості та безробіття населення, попит та пропозицію робочої сили на ринку праці</i>	Екологічне навантаження	Кількість води	
	Частка сільськогосподарства у виробництві ВДВ			Частка платні послуги на душу населення			Радіаційна й екологічна небезпека	
	Частка оплати праці у ВДВ			Ро здрібний товарооборот на душу населення			Викиди в атмосферне повітря	
	Частка галузей господарського комплексу, що виробляють товари, у ВДВ			Частка працездатного населення у загальній чисельності населення				Навантаження на еко системи
	Частка галузей господарського комплексу, що надають послуги, у ВДВ			Рівень фіксованого безробіття населення				
	Частка промисловості у виробництві ВДВ			Навантаження на одне вільне робоче місце				
Інвестиційні	Середньорічні темпи приросту інвестицій в основний капітал	<i>Відоображають рівень інвестиційної активності на визначеній території, що дає уяву про інтенсивність ділової та виробничої діяльності</i>	Здоров'я населення	Середня тривалість життя людини	<i>відоображають рівень захворюваності населення, середню тривалість життя.</i>	Екологічне навантаження	Утворення і використання відходів	
	Частка інвестицій у ВДВ			Загальна захворюваність			Водне навантаження	
	Обсяг інвестицій у основний капітал з розрахунку на душу населення			Частка інверсій в охорону здоров'я до ВДВ				
	Обсяг іноземних інвестицій з розрахунку на душу населення							

ЕКОНОМІЧНІ ІНДИКАТОРИ			СОЦІАЛЬНІ ІНДИКАТОРИ			ЕКОЛОГІЧНІ ІНДИКАТОРИ	
Фінансові	Бюджетна забезпеченість населення	<i>Характеризують бюджетну забезпеченість населення, дебіторську та кредиторську заборгованість на одного працюючого, кількість сплачених податків, тобто відбивають фінансову самостійність та сталість території</i>	Демографічної ситуації	Коefіцієнт народжуваності	<i>відбивають рівень природного репродукування населення, смертності, народжуваності, а також зовнішньої міграції.</i>	Участь в екологічних проектах	
	Частка трансфертів з державного фонду під примки регіонів у ВДВ			Коefіцієнт смертності			
	Кредиторська заборгованість з розрахунку на одного працюючого			Коefіцієнт дитячої смертності		Види парникових газів	
	Кількість сплачених податків з розрахунку на одного працюючого			Демографічне навантаження			
Зовнішньоекономічної діяльності	Частка товарообороту у ВДВ	<i>Характеризують рівень сприйнятливості сфери виробництва до досягнень науково-технічного прогресу, тенденції розвитку науково-технічного потенціалу</i>	Криміногенної ситуації	Рівень зовнішньої міграції	<i>характеризують рівень злочинності, в тому числі економічної.</i>	Екологічне управління	
	Частка експорту у ВДВ			Частка розкритих злочинів у загальній кількості зареєстрованих			
	Частка імпорту у ВДВ			Частка економічних злочинів у загальній їх кількості			
	Коefіцієнт товарності						
	Питома вага сировини в структурі експорту						
Науково-технічного потенціалу	Частка загального обсягу фінансування наукових робіт у ВДВ	<i>Свідчать про рівень конкурентоспроможності продукції галузей господарського комплексу, характеризують раціональність структури експорту і імпорту, ефективність зовнішньоекономічних зв'язків</i>				Трансграничний екологічний тиск	
	Частка зайнятих у науці у загальній чисельності зайнятих						
	Частка інвестицій в науку у ВДВ						
	Коefіцієнт зносу основних фондів у промисловості						

2. *Оцінка результативності діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою Методики.* Підхід використовується в США, Канаді та Росії де існують законодавчо затвердженні методики з визначеним переліком критеріїв.

Наприклад, у Росії згідно із затвердженою методикою для проведення комплексного аналізу й розрахунку показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування моніторинг здійснюється за такими напрямками: економічний розвиток, рівень доходів населення і здоров'я, охорона здоров'я та освіта, фізична культура і спорт, житлово-комунальне господарство і житлова політика, організація управління. Оцінювання діяльності органів місцевої влади в Росії здійснюють за такими показниками: кількість суб'єктів малого підприємництва в розрахунку на 1000 осіб населення, частка відремонтованих автомобільних доріг, площа земельних угідь, виділених для житлового будівництва, відношення середньомісячної номінальної нарахованої заробітної плати працівників муніципальних утворень до середньомісячної номінальної нарахованої заробітної плати працівників великих і середніх підприємств тощо [3].

В Україні діє постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.1911 р. № 522 “Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України”.

Ця Методика застосовується під час проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України. Оцінка проводиться щороку в листопаді, а також за ініціативою керівника органу виконавчої влади з урахуванням результатів перевірки виконання вимог законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України (далі - акти законодавства та доручення), аналізу відомостей, які містяться у реєстраційно-контрольних картках, що ведуться на паперових та/або електронних носіях, відповідях, довідках, архівних і аналітичних матеріалах, інших документах.

Показники, за якими проводиться оцінка ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань:

1. Дотримання строків виконання завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України.

2. Дотримання порядку попередньої реєстрації та розгляду законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України в реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації.

3. Дотримання порядку формування справ, картотек, банків даних.

4. Дотримання вимог щодо: розгляду і встановлення строків виконання завдань, підготовки проектів документів, які містять інформацію про їх виконання, а також подання пропозицій стосовно продовження строків виконання завдань; змісту, рівня підготовки та належного оформлення документів, які розробляються на виконання завдань; погодження проектів документів, які розробляються на виконання завдань; організації контролю за виконанням завдань, а також здійснення відповідним структурним підрозділом апарату органу виконавчої влади контролю за виконанням завдань; здійснення контролю за виконанням планів заходів із забезпечення виконання завдань; розроблення та затвердження орієнтовних графіків здійснення контролю за виконанням завдань [4].

Поряд із затвердженою Методикою, громадськими організаціями розробляються методики оцінки органів місцевого самоврядування. Так, у 2010 р. опублікована “Методика комплексного моніторингу та індикативної оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування”. Способи застосування методики: прикладний механізм здійснення громадської експертизи діяльності місцевих органів виконавчої влади; комбінування власного набору індикаторів моніторингу та оцінки залежно від ресурсів і можливостей, цілей і спеціалізації недержавної організації; створення регіональних (місцевих) громадських експертно-моніторингових коаліцій.

У той же час в Україні ще майже немає праць з комплексного дослідження зазначеного питання та розроблення пропозицій, конкретних рекомендацій щодо застосування та впровадження в країні певного набору критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади та якості послуг, що ними надаються. Хоча вже існує розуміння щодо необхідності розробки та використання зазначених критеріїв як необхідної складової підвищення якості послуг та діяльності влади в цілому [3].

В результаті проведеного дослідження з'ясовано, що існуюча в Україні методика оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування потребує удосконалення, оскільки виконує тільки контролюючу функцію та не дає змоги оцінити кількісно та якісно діяльність органів місцевого самоврядування. Методика оцінки діяльності органів місцевого самоврядування в Україні має містити:

1. Комплексну систему оцінювання результативності діяльності органів місцевого самоврядування – визначення критеріїв, їх обґрунтування та характеристику.

2. Єдиний перелік показників та єдину форму звітності для органів місцевого самоврядування, а також містити не тільки самоаналіз, а й враховувати оцінку населення визначеної території.

3. Основним критерієм якісної діяльності органів місцевого самоврядування має стати розвиток території, на якій здійснюється управління, а саме – сталий розвиток.

4. Коефіцієнти корегування, що мають враховувати особливості території, на якій здійснюють роботу органи місцевого самоврядування.

У перспективі подальших досліджень – обґрунтування авторського підходу до оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування на певній території, а саме – оцінювання діяльності через ефективне використання ресурсів місцевого самоврядування та сталий розвиток території.

Література:

1. ДСТУ ISO 9000:2007 Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT). Чинний від 01.01.2008 р. – К. : Держспоживстандарт України, 2008. – 28 с.

2. Михайлюк В. С. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування як запорука надання якісних послуг населенню [Електронний ресурс] / В. С. Михайлюк. – Режим доступу : <http://intkonf.org/mihaylyuk-vs-efektivnist-diyalnosti-organiv-mistse-vogo-samovryaduvannya-yak-zaporuka-nadannya-yakisnih-poslug-naselennyu/>.

3. Ткачук В. А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід) / В. А. Ткачук // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. – 2013. – № 5. – С. 50–54.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем’єр-міністра України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF>.

5. Постанова Верховної Ради України “Про концепцію сталого розвитку населених пунктів” від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1359-XIV>.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.

УДК 351: 352.455

В. В. МОТРЕЧКО

**ДЕРЖАВНА МОЛОДІЖНА ПОЛІТИКА
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ:
НА ПРИКЛАДІ СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА МІСТА СУМИ**

Проаналізовано нормативне й інституційне забезпечення впровадження державної молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях України. Визначено нові форми, що сприяють соціалізації молоді у суспільстві, надано відповідну статистичну інформацію щодо стажування молоді в органах місцевого самоврядування м. Суми.

Ключові слова: молодіжна політика, державне управління, соціалізація молоді, місцеві цільові програми, органи місцевого самоврядування, стажування молоді в органах місцевого самоврядування.

The study conducted a brief analysis of the normative and institutional support for implementation of government youth policy at the regional and local levels Ukraine. There are new forms that contribute to the socialization of young people into community. The relevant statistical information of the training of young people in Sumy City Council was provided.

Key words: Youth policy, public administration, socialization of young people, local targeted programs, local governments, training of youth in local government.

На сучасному етапі розвитку України, ускладненому впливом кризових явищ на суспільно-політичне життя, питання соціалізації молоді, яка стає ще більш соціально вразливою та незахищеною, набуває особливої актуальності. Ситуація в державі й суспільстві вимагає впровадження негайних заходів, спрямованих на подальше вдосконалення механізму реалізації державної молодіжної політики як в Україні, так на регіональному і місцевому рівнях.

Джерельну базу статті становлять офіційні видання, закони та інші нормативно-правові акти України, наукова література, зокрема праці В. Барабаша, В. Бульби, С. Бородіна, А. Васильєва, М. Головатого, О. Крюкова, Ю. Куца, М. Латиніна, В. Мамонової, В. Мартиненка, О. Мельнікова, М. Перепелиці, А. Шаповал та ін. Окремі аспекти державної молодіжної політики вивчали зарубіжні вчені П. Кваккестейн, К. Лазос, П. Лаурітцен, Ф. Мюллер, М. Харрісон, К. Хартман-Фріч, А. Цокаліс.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення державної молодіжної політики України шляхом розробки рекомендацій щодо соціалізації молоді на регіональному та місцевому рівнях.

Молодіжна політика своїм корінням сягає глибини віків. Деякі автори вважають, що новітня історія розробки і життя конкретних заходів з боку держави, які регулювали умови досягнення молоддю “дорослого” статусу та порядок його визнання, сприяли її поступовому входженню у самостійне життя, починається у Великій Британії XVI ст. Іншим прикладом, що свідчить про намагання держави регулювати взаємовідносини з молодим поколінням, є історія законодавства Німеччини, зокрема поява в 1839 р. у Пруссії Регулятиву стосовно праці молодих робітників на фабриках [4].

Проте лише у 60 – 70 рр. XX ст. у більшості західних країн молодіжна політика почала виділятися у самостійний напрям діяльності держави. Це відбувалося під впливом економічної кризи, а також у складних умовах, що негативно вплинули на такі традиційні суспільні інститути соціалізації молодого покоління, як сім’я, школа, зайнятість.

Необхідність втручання держави у вирішення питань, пов’язаних із молоддю, призвела до формування наприкінці 80-х – початку 90-х рр. XX ст. комплексної державної молодіжної політики в багатьох країнах Заходу, що мала відповідну законодавчу базу та інституційне підґрунтя. Також були сформовані структурні підрозділи, які почали реалізовувати комплекс завдань державної молодіжної політики.

Безумовно, практичне здійснення державної молодіжної політики в конкретній державі зумовлюються багатьма складовими, зокрема політичною системою та відповідною соціальною політикою. Звідси визначають декілька основних моделей державної молодіжної політики:

– *неоконсервативна* (наприклад, у США, Італії), коли держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують. Для цієї моделі є характерним: турбота державних органів про соціально незахищені групи молоді; активне втручання держави у відносини суспільства й молоді; молодь виступає “споживачем послуг”, а не активним учасником процесу. Пріоритетними завданнями державної молодіжної політики за такої моделі є задоволення нагальних соціальних потреб молоді [3];

– *соціал-демократична* (у більшості європейських країн: Австрія, Німеччина, Португалія, Фінляндія, Швеція), де держава практично бере на себе відповідальність за розв’язання майже всіх проблем молоді в соціально-економічній, культурно-духовній сфері та у сфері молодіжного руху. Ця модель характеризується активною взаємодією держави з молодіжними організаціями, соціальними групами, представництвом молоді в державних структурах, що опікуються молодіжною проблематикою [3; 12].

Молодь є найактивнішою та наймобільнішою у соціальному плані групою населення будь-якої країни. Молодіжна політика виступає інструментом, що має забезпечити геополітичну онкурентоспроможність української держави, а також розвиток місцевих громад та суспільства, а молодь повинна стати дієвим суб’єктом процесів державного управління [1].

Основу молодіжної політики в Україні складають такі основні законодавчі та нормативно-правові акти, як: Декларація Верховної ради України “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” [8], Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [11], постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2009 – 2015 роки” [9] та інші, метою яких є забезпечення гарантій реалізації молодіжної політики на регіональному рівні щодо створення сприятливих умов для життєвого самовизначення та самореалізації молодих громадян, їх професійної орієнтації та працевлаштування, забезпечення вторинної зайнятості молоді та підвищення її трудової і підприємницької діяльності, організація молодіжного дозвілля, розвиток молодіжних громадських організацій.

Отже, відповідно до норм вищезазначених законодавчих актів, *державна молодіжна політика України* – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України. Головними принципами державної молодіжної політики України є: повага до поглядів молоді та її переконань; надання права і залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики та програм, що стосуються суспільства взагалі і молоді зокрема; правовий та соціальний захист молодих громадян, перш за все осіб, які не досягли 18 років, з метою створення необхідних стартових можливостей для їх повноцінного соціального становлення та розвитку; сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства [8].

Реалізація державного управління у сфері молодіжної політики здійснюється відповідним суб’єктом управління через систему державних органів по роботі з молоддю, соціальні служби та молодіжну інфраструктуру. На центральному рівні управління, таким суб’єктом виступає Міністерство молоді та спорту України – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, якому підпорядкована розгалужена структура органів, що забезпечують реалізацію політики у виконавчих органах влади, органах місцевого самоврядування [5].

На регіональному й місцевому рівнях, питаннями молодіжної політики опікуються відповідні структурні підрозділи по роботі з молоддю місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування; соціальні служби для молоді (у т.ч. центри соціальних служб для дітей, сім’ї та молоді), які виробляють і ухвалюють рішення, забезпечують розробку та впровадження місцевих цільових програм, здійснюють координацію діяльності відповідних об’єктів управління.

Проте, реалізація української державної політики потребує вдосконалення та вирішення багатьох проблемних питань. Відповідно до

результатів вибіркового соціально-демографічного обстеження молоді “Молодь України 2010: спосіб життя та ціннісні орієнтації”, що проводилось в рамках проекту Фонду Народонаселення Організації Об’єднаних Націй (UNFPA) “Дослідження демографічних чинників соціальних змін”, який є частиною програми технічного співробітництва UNFPA з Урядом України на 2006 – 2011 рр. були отримані такі результати опитування (табл. 1).

Таблиця 1

Позитивні відповіді респондентів віком 15 – 34 років
залежно від місця їх проживання на запитання
“Як Ви оцінюєте діяльність органів влади
щодо вирішення проблем молоді у сфері?...”, % [6, с. 216]

<i>Сфери діяльності влади</i> \ <i>Варіант відповіді</i>	<i>Молодь обласних центрів</i>	<i>Молодь міст іншої категорії</i>	<i>Сільська молодь</i>
Фізична культура та спорт	26	28	38
Навчання	30	25	44
Дозвілля	21	18	30
Забезпечення культурних потреб	20	17	29
Профілактика правопорушень	15	18	30
Виховання	16	15	31
Охорона здоров’я	14	16	29
Праця	7	10	17
Забезпечення житлом	6	6	13
Матеріальна підтримка соціально незахищених груп молоді	14	14	23

Результати з вищенаведеного соціологічного дослідження, свідчать, що реалізація державної молодіжної політики в Україні має спрямовуватися на подолання соціальних потрясінь у суспільстві, бідності підростаючого покоління, створення реальних механізмів виховання молодого конкурентоздатного покоління, яке було б здатне обіймати управлінські посади в державі, приймати ефективні рішення, спрямовані на соціально-економічний розвиток країни [7].

Важливими завданнями державної молодіжної політики є створення дієвих механізмів щодо соціалізації молоді у сучасному суспільстві. При цьому, *під соціальним становленням молоді* розуміється – процес різнобічного включення молоді в життєдіяльність суспільства як системи, сприйняття її як елементу цієї системи [11].

Розглянемо, як впроваджується окремі аспекти державної молодіжної політики України на місцевому рівні на прикладі діяльності відділу у справах сім’ї, молоді та спорту Сумської міської ради, який забезпечує реалізацію власних та делегованих повноважень у цій сфері відповідно до рішення Сумської міської ради (далі – СМР) від 26.12.2012 р. № 2043-МР

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

“Про Програму “Молодь міста Суми на 2013 – 2015 роки” [10]. Одним із важливіших завдань цієї Програми є створення дієвого механізму щодо зміцнення молодіжного кадрового потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування шляхом підвищення фахового рівня молоді, яка навчається у ВНЗ I – IV рівній акредитації або працює. Стажування молоді в органах місцевого самоврядування дозволяє вирішувати одразу кілька завдань. Так, для органу місцевого самоврядування це можливість – виявити кандидатів для формування кадрового резерву та подальшого працевлаштування, а для молоді – отримання управлінського досвіду, розвиток лідерських якостей, підвищення професійного рівня. Інформація щодо проведення стажування молоді в структурних підрозділах виконавчого комітету Сумської міської ради та на її комунальних підприємствах в період 2004 – 2014 рр. наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Стажування молоді у виконавчому комітеті Сумської міської ради та на її комунальних підприємствах у 2004 – 2014 рр.

Рік	Кількість осіб, що проходили стажування				Тривалість стажування (днів)	Працевлаштовано осіб			Зараховано осіб до кадрового резерву СМР
	Усього	ВНЗ I-II р.а.	ВНЗ III-IV р.а.	Інші		Усього	СМР	Комунальні установи та заклади	
2004	38	-	38	-	30	-	-	-	
2005	39	-	29	10	34	2	2	7	
2006	40	-	35	5	35	1	1	6	
2007	40	-	30	10	35	3	3	7	
2008	45	-	41	4	43	4	4	9	
2009	50	-	45	5	32	2	1	10	
2010	55	10	40	5	43	4	2	10	
2011	56	10	45	1	44	4	2	11	
2012	47	12	26	9	45	3	2	12	
2013	50	10	33	7	60	4	3	16	
2014	50	10	31	9	60	5	3	15	
Разом	510	52	393	65	42 доби	32	23	9	103

У досліджуваній період у структурних підрозділах СМР та на комунальних підприємствах і установах м. Суми було організовано стажування 510 осіб; середня тривалість стажування – 42 доби; працевлаштовано – 32 особи або 6 %, від загальної чисельності молоді, яка стажувалась; 103 особи – зараховані до кадрового резерву СМР.

Багаторічна робота відділу у справах сім’ї, молоді та спорту СМР у напрямку проведення стажувань молоді в органах місцевого самоврядування та комунальних закладах, установах та підприємствах міста була покращена наступним чином. Починаючи з 2012 р. до програми стажувань молоді були

додучені громадські організації, у т.ч. й молодіжні для проведення тренінгів, семінарів, “круглих столів”, що надало можливості упровадження нових форм неформальної освіти та соціалізації молоді на місцевому рівні. Окрім цього, молодь залучалась до практичної діяльності органів виконавчої державної влади у вигляді відвідування лекцій “Про основи державного управління в Україні” та екскурсій до структурних підрозділів Сумської державної обласної адміністрації. Також, молодь брала участь у практичній роботі органів місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівнів, а саме:

- відвідування сесії депутатів Сумської обласної ради;
- відвідування роботи постійних комісій та сесій СМР;
- засідань виконавчого комітету СМР;
- апаратних нарад при Сумському міському голові.

Більш детально інформацію про організаційно-управлінську схему взаємодії відділу у справах сім’ї, молоді та спорту Сумської міської ради з питань реалізації заходів державної молодіжної політики в м. Суми наведено на рисунку.

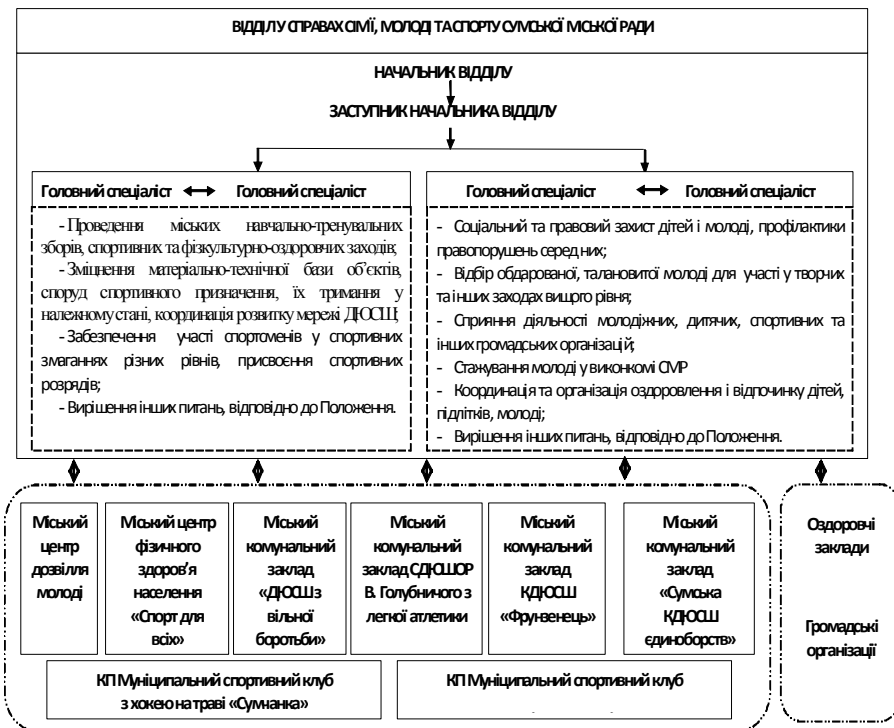


Рисунок. Організаційно-управлінська схема взаємодії відділу у справах сім’ї, молоді та спорту Сумської міської ради з питань реалізації заходів державної молодіжної політики в м. Суми

Наведені вище окремі приклади результатів практичної діяльності відділу у справах сім'ї, молоді та спорту СМР з питань реалізації заходів державної молодіжної політики та особливості його організаційно-управлінської взаємодії у м. Суми можуть тільки частково висвітлювати деякі питання, що характерні для цієї сфери суспільних відносин на місцевому рівні. Але, кожний управлінський досвід є унікальним, тому окремі органи місцевого самоврядування або місцеві державні адміністрації, можуть використовувати наведена вище інформацію для вирішення питань удосконалення роботи у відповідних структурних підрозділах інших регіонів і міст України.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки.

На нашу думку, в Україні створено необхідні передумови та сформовано основні засади щодо формування та впровадження державної молодіжної політики. Молодіжна політика має розгалужене законодавство, яке гарантує право молоді займати важливе місце в суспільстві. Проте нормативно-правове забезпечення практично є несистематизованим, що ускладнює його застосування. Існує потреба оптимізації механізмів реалізації цих законодавчих гарантій у молодіжній сфері відповідно до вимог сьогодення.

Найвне нормативно-правове та інституціональне забезпечення, потребує удосконалення, про що свідчать результати соціологічних опитувань, які демонструють низький рівень задоволеності молоді України результатами державного управління у цій галузі суспільних відносин.

Окрім удосконалення молодіжної політики на центральному рівні управління, необхідно проводити відповідну роботу із удосконалення організаційного, функціонального забезпечення діяльності відповідних структурних підрозділів на регіональному та місцевому рівнях.

Залучення молоді до проходження професійного стажування в органах місцевої влади дозволяє більш ефективно впроваджувати демократичні перетворення на місцях. Такі стажування надають молоді необхідних професійних знань та навичок, дозволяють органам місцевої влади формувати кадрові резерви та більш ефективно вирішувати кадрові питання.

До напрямів подальшого дослідження формування регіональної молодіжної політики можна запропонувати такі заходи: залучення молоді до проведення парламентських слухань, роботи координаційних рад, профільних комісій з питань вирішення основних молодіжних проблем на всіх рівнях виконавчої влади України, а також до роботи органів місцевого самоврядування. Також, необхідно удосконалювати механізми формування та реалізації державної молодіжної політики, через розробку й впровадження цільових молодіжних програм, що відповідають як вимогам і інтересам самої молоді, так і завданням суспільства.

Література:

1. *Бессараб В.* Молодь на державній службі / В. Бессараб // Вісник державної служби України. – 2006. – № 4. – С. 29–36.
2. *Бородін Є. І.* Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991 – 2004 рр.) : [моногр.] / Є. І. Бородін. – Дніпропетр. : Герда, 2006. – 472 с.
3. *Васильєв А. О.* Еволюція нормативно-правової бази державної молодіжної політики незалежної України / А. О. Васильєв // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2. – С. 47–58.
4. *Ковалева А. И.* Социология молодежи : теоретические вопросы // А. Ковалева, В. Луков. – М. : Социум, 1999. – С. 303–304.
5. Міністерство молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/index/ua>.
6. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – 248 с.
7. *Мотречко В. В.* Проблеми формування і реалізації державної молодіжної політики на місцевому рівні / В. В. Мотречко // Актуальні проблеми публічного управління в Україні : матеріали “круглого столу”, м. Суми, 12 червня 2014 р. / за ред. О. Ю. Крюкова. – Суми : Видавець ФОП Панасенко, 2014. – С. 100–104.
8. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні [Електронний ресурс] : Декларація Верховної Ради України № 2859-ХІІ від 15.12.1992 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2859-12>.
9. 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/laws/show/2859-12>.
10. Про Програму “Молодь міста Суми на 2013 – 2015 роки” [Електронний ресурс] : рішенням Сумської міської ради від 26.12.2012 р. № 2043-МР. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua>.
11. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2998-12/print1386183396904672>.
12. Управлінські аспекти соціальної роботи : курс лекцій / М. Ф. Головатий (кер. авт. кол.), М. П. Лукашевич, Г. А. Дмитренко та ін. – К. : МАУП, 2004. – 368 с.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.

УДК 352+353

А. М. ЧОРНОРУК

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Досліджено теоретичні засади публічного управління на місцевому рівні. Визначені ключові засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі публічного управління на місцевому рівні. Визначені основні світові моделі організації публічного управління на місцевому рівні.

Ключові слова: публічне управління, місцевий рівень, публічна влада, місцеве самоврядування, місцеве управління.

The theoretical foundations of public governance at the local level was investigated. Defined the key principles of interaction of state and local government in the public governance at the local level. Identified the key global model of public governance at the local level.

Key words: public governance, local level, public authorities, local self-government, local government.

Публічне управління є життєво необхідним засобом вирішення спільних проблем, задоволення загальних інтересів і забезпечення сталості та розвитку певних соціальних спільнот (держави та територіальних колективів) [8, с. 137–138]. Просторова організація публічного управління складає певну систему, елементами якої є територіальні органи публічної влади різних рівнів, відносини між якими, складають її структуру. В кожній окремій країні на рівні окремих територіальних одиниць система публічного управління є унікальною та формується протягом багатьох років (інколи століть) і підлягає впливам традицій, історичних передумов і політичних подій.

Водночас дослідження теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні дозволить виділити загальні риси, що при подальшому теоретичному уточненні дадуть можливість отримати цілісне уявлення про це явище.

Дослідженню теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні присвятили свої публікації такі вчені, як В. Борденюк, Т. Гуржий, В. Лісничий, А. Лелеченко, Л. Михайлишин, В. Солових, В. Шикеринець та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних засад публічного управління на місцевому рівні.

Просторову основу публічного управління складає адміністративно-територіальний устрій держави, відповідно до якого утворюються органи

публічної влади. В кожній країні територіальний поділ має свої особливості, які обумовлені дією різних історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та ін. чинників.

Відповідно до адміністративно-територіального устрою, держави поділяються на федеративні та унітарні. У федеративних країнах її частини, суб'єкти федерації є державними утвореннями, що мають юридичну та певну політичну самостійність, власні нормативно-правові акти установчого характеру (наприклад, конституція), громадянство, столицю, герб та інші елементи конституційно-правового статусу держави, окрім державного суверенітету. В державах із федеративним поділом існує дві системи вищих органів влади – федеральні та суб'єктів федерації. На відміну від федерацій, адміністративно-територіальні одиниці в державах з унітарним устроєм не мають статусу державного утворення. В цих державах єдині: установчий нормативно-правовий акт (конституція); система вищих органів влади; система законодавства; громадянство; грошова одиниця тощо [12, с. 212].

Залежно від розміру території та чисельності населення система територіального устрою унітарної держави/суб'єкта федерації може включати різну кількість рівнів (ланок) адміністративно-територіальних одиниць. Проте, як зазначає В. Борденюк, така залежність не завжди є прямою, оскільки іноді трапляється, що у державах з відносно однаковим розміром території або чисельністю населення кількість таких рівнів може відрізнятись [1, с. 100]. Водночас у переважній більшості держав система територіального поділу включає три рівні адміністративно-територіальних одиниць (Білорусь, Великобританія, Іспанія, Італія, Казахстан, Польща, Україна, Хорватія та ін.) – центральний (загальнодержавний), проміжний (субнаціональний) та первинний (базовий).

У своїх дослідженнях більшість науковців сходяться в тому, що під місцевим рівнем слід розуміти рівень, що є нижчим від загальнодержавного [1, с. 100; 3, с. 301; 7, с. 338; 11, с. 130]. Тобто місцевим рівнем здійснення публічного управління є проміжний (субнаціональний) та первинний (базовий) рівні.

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: призначуваними із центра чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське державне управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування) [4, с. 22].

Співвідношення між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в управлінні місцевими справами залежить від домінуючої в національній політиці теорії місцевого самоврядування. На сьогодні найбільш відомими є три теорії – громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму.

В основу громадівської теорії покладена, ідея про недержавну природу виникнення та функціонування місцевого самоврядування. Вихідним постулатом даної теорії є протиставлення публічно-правового характеру державної влади і громадського характеру місцевого самоврядування, як не державного інституту, а інституту громадянського суспільства [2, с. 186].

На противагу громадівській теорії місцевого самоврядування виступає державницька теорія, яка ґрунтується не на протиставленні й відокремленні територіальних громад від держави, а навпаки на залученні місцевої громадськості до служби суспільству. Місцеве самоврядування розглядається як одна із форм децентралізації державної виконавчої влади на рівень територіальних колективів громадян та тих органів, які вони обирають; як форма здійснення державних функцій названими громадськими суб'єктами [13, с. 15, 22].

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій є теорія муніципального дуалізму. Дана теорія виходить з подвійного характеру діяльності місцевого самоврядування – як самостійного вирішення місцевих справ і, водночас, здійснення на місцевому рівні певних державних функцій [2, с. 186].

На дуалістичній природі місцевого самоврядування акцентує увагу у своєму дисертаційному дослідженні Л. Михайлишин. Державне начало місцевого самоврядування виявляється в тому, що:

- територія місцевого співтовариства є державною, а місцеві жителі – громадянами держави;

- статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах;

- місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;

- органи місцевого самоврядування не мають права самостійно встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

Водночас автономний характер або суспільне начало місцевого самоврядування має прояв у такому:

- органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

- матеріально-фінансову базу їх становить комунальна власність і місцевий бюджет;

- місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

- територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території;

- правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб [9, с. 26–27].

У нашому дослідженні ми також схилиємося до засад теорії муніципального дуалізму, оскільки постулати громадівської теорії можна легко оскаржити шляхом порівняння правового статусу інститутів громадянського суспільства з одного боку та місцевого самоврядування, з іншого. Мається на увазі хоча б той факт, що рішення прийняті в системі громадянського суспільства не можуть мати вплив на суспільні відносини в межах певної територіальної одиниці, на відміну від рішень органів місцевого самоврядування, обов'язковий характер яких підкріплюється можливістю застосування механізмів легального примусу, що, здебільшого, є у розпорядженні органів державної влади.

Погоджуємося із думкою авторів, які зазначають, що незважаючи на специфічну природу державного управління та місцевого самоврядування, їх не слід розривати і, тим більше, протиставляти. Місцеве державне управління та місцеве самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної влади, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. Водночас самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління або відмову від взаємодії з ним. І навпаки, органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної влади, що мають подібні цілі та завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Головним чинником, що об'єднує ці елементи в єдину систему публічної адміністрації, є, насамперед, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне та оперативне управління місцевими справами [4, с. 24].

Кожна країна на законодавчому рівні визначає основи організації та діяльності органів публічної влади на місцях, що враховують адміністративно-територіальний устрій, історичні, фінансові та інші умови розвитку територій та формування держави в цілому [5, с. 14]. Відповідно, у світі сформувались і функціонують три основні моделі організації місцевого управління – англосаксонська (англо-американська чи англійська), континентальна (французька чи європейська) та змішана (гібридна).

Англосаксонська модель публічного управління на місцевому рівні, виходячи із назви, притаманна англومовним країнам (Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія, Канада, США). В основу цієї моделі покладені ідеї державницької теорії місцевого самоврядування. Місцеві органи влади є своєрідними “агентами” центральних органів, що надають послуги населенню відповідно до загальнонаціональних стандартів та під загальнонаціональним керівництвом [9, с. 61]. Повноваження місцевих органів влади визначається за принципом “позитивного регулювання”, відповідно до якого законодавчо встановлюється виключний перелік їх прав і обов'язків. Будь-які дії, що виходять за рамки встановленої компетенції можуть бути розцінені як незаконні. Поряд із цим, існує досить складна та довготривала процедура отримання додаткових повноважень. В межах цієї

моделі місцевого самоврядування наділяється значною автономією стосовно держави. На місцевому рівні відсутні представники уряду для контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Також не утворюються місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється непрямим шляхом – через суд та центральні міністерства [10, с. 296].

Континентальна модель публічного управління на місцевому рівні отримала свою назву через поширеність у країнах континентальної Європи та у франкомовному світі, а також у деяких країнах Латинської Америки та Близького Сходу. В її основі лежить принцип поєднання місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях, функціонування на одному територіальному рівні органів місцевого самоврядування, обраних територіальною громадою, та уповноважених осіб, призначених центральною владою, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Незважаючи на принцип “негативного регулювання”, який дозволяє органам місцевого самоврядування робити все, що не заборонено законодавством, континентальна модель організації влади характеризується високим ступенем централізації [10, с. 270]. Контроль органами державної влади за діяльністю самоврядних органів може здійснюватись у різних формах та з широкого кола питань.

Для змішаної моделі, поширеної в Австрії, Німеччині, Японії, характерне поєднання ознак англосаксонської та континентальної моделей організації влади на місцевому рівні.

Поряд із цими моделями, виділяють також інші, менш розповсюджені моделі публічного управління на місцевому рівні. До таких моделей, зокрема, відносять іберійську та радянську моделі.

Іберійська модель – поширена в країнах Латинської Америки, а також в Іспанії та Португалії – дуже наближена до континентальної моделі, передбачає, що управління на місцях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування. Відмінною рисою цієї моделі є те, що обрані територіальним колективом голови відповідних представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів мають подвійний статус, оскільки затверджуються центральною владою і як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю місцевого самоврядування [6].

Певні риси, так званої, радянської моделі зберігаються у тій чи іншій формі у В’єтнамі, КНР та на Кубі. Характерними рисами цієї моделі є також двоїста роль територіальних представницьких органів (рад), які одночасно є органами місцевого самоврядування та територіальними органами державного управління. Виконавчі структури цих органів мають подвійне підпорядкування і відповідній раді та виконавчому органу вищого адміністративного рівня.

Л. Михайлишин, виокремлює нову авторитарну за замістом модель організації місцевого управління, яка склалася у Білорусі, яка є своєрідним зрізом радянської та континентальної моделей. Основними рисами цієї моделі є:

- на всіх субнаціональних рівнях, за винятком сіл, селищ міського типу та міст районного підпорядкування, одночасно функціонують виборні органи територіальних громад (ради) з дуже обмеженими повноваженнями та призначені представники центральної влади, які вони формують виконавчі органи місцевого управління (виконкоми); на низовому рівні сіл, селищ міського типу та міст районного підпорядкування функціонують виключно виборні органи первинної територіальної громади, позаяк виконкоми в цих громадах є підконтрольними лише вищестоящим органам виконавчої влади;

- визначення органів влади на місцях, насамперед як об'єктів впливу з центру, виконавців держзамовлення, визначеного президентом та його адміністрацією; вторинність власної ініціативи місцевих органів влади;

- “демократичний централізм”, згідно з яким рада є державним органом та є залежною від ради вищого рівня;

- вертикальна організація державної виконавчої влади на місцях, що, зрештою, зводить нанівець вартість місцевого самоврядування;

- відсутність підконтрольності, підзвітності та відповідальності виконавчої влади на місцях перед територіальною громадою;

- фактична непідконтрольність та невизначені механізми відповідальності виконавчої влади на місцях перед представницьким органом територіальної громади;

- представницькі органи не створюються на рівні районів у містах; органи місцевого самоврядування та управління можуть не створюватись у містах районного та обласного підпорядкування, якщо вони є центрами відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- контроль за діяльністю органів влади місцевого самоврядування та управління існує в різних формах та здійснюється з широкого кола питань вищестоящими державними органами;

- одноманітна побудова системи органів влади місцевого самоврядування та управління на місцевому рівні [9, с. 69–70].

Для України, яка на сьогодні перебуває в процесі реформування територіальної організації влади, можна запропонувати розробку власної моделі публічного управління на місцях, яка б найкращим чином відповідала власним національним особливостям та демократичним тенденціям розвитку. Деякі риси змішаної моделі організації влади, що притаманні в нашій країні, стають на перешкоді подальшого розвитку України як демократичної держави. Мається на увазі з одного боку, обмеженість органів самоврядування у праві створення виконавчих структур на субнаціональному рівні поряд із функціонуванням місцевих органів державної влади загальної компетенції

(місцеві державні адміністрації), внаслідок чого на місцях утворюється досить централізована система публічного управління; а з іншого – позитивний принцип регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, який суттєво обмежує ініціативу самоврядних органів щодо забезпечення нагальних потреб територіальних колективів.

Як свідчить проведений аналіз, кожна країна має свою власну унікальну систему публічного управління на місцевому рівні, що зумовлена національними, історичними, географічними, економічними та ін. особливостями. Водночас, спільною рисою для всіх держав є наявність інституту місцевого самоврядування, що вказує на демократичні засади в організації публічної влади на місцях, які інколи мають лише декларативний характер, як, наприклад, у Білорусі, В'єтнамі та Кубі. В основі організації публічного управління на місцевому рівні лежить адміністративно-територіальний устрій держави, що визначає просторові межі діяльності органів публічної влади; домінуюча теорія місцевого самоврядування та закріплена на законодавчому рівні модель публічної влади.

З метою подальшого удосконалення публічного управління на місцевому рівні в Україні, подальших досліджень потребує проблема вибору оптимальної моделі організації влади на місцях.

Література:

1. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
2. *Гуржий Т. О.* Автономізація місцевого самоврядування як об'єктивна передумова формування та розвитку системи публічного управління / Т. О. Гуржий // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 184–190.
3. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
4. 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., 2012. – 212 с.
5. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : моногр. / [М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 280 с.
6. *Лелеченко А. П.* Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація і Україні [Електронний ресурс] / А. П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266>.

7. *Лісничий В. В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн : навч. посіб. / В. В. Лісничий. – Х. : Торнадо, 2001. – 352 с.

8. *Мельниченко В. І.* Системність відповідальності суб'єктів публічного управління / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2011. – № 2. – С. 135–148.

9. *Михайлишин Л. Р.* Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : дис. ... к.держ. упр. : 25.00.01 / Л. Р. Михайлишин. – Львів, 2008. – 215 с.

10. *Основи демократії* : навч. посіб. / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект “Демократична освіта”. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.

11. *Публічне адміністрування в Україні* : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012 – 256 с.

12. *Солових В. П.* Моделі територіальної організації влади / В. П. Солових // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.

13. *Шикеринець В. В.* Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні : моногр. / В. В. Шикеринець ; за наук. ред. О. Я. Лазора ; ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 184 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК336.1:352

О. В. ОЛЬШАНСЬКИЙ

ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

Розглянуто проблеми функціонування міського бюджету в умовах сучасних викликів, одним з яких є збройний конфлікт на сході України. Означено деякі шляхи збалансування міського бюджету, посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань життєдіяльності міста в умовах ускладнення суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в країні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, міський бюджет, виклики, збалансованість, резервний фонд.

Analyzed the problems of the city budget in modern challenges, one of which is armed conflict in eastern Ukraine. Determined some ways to balance the city budget, strengthening the financial capacity of local governments on solution of issues of city life in conditions complication of socio-political and socio-economic situation in the country.

Key words: local government, city budget, challenges, balancing, reserve fund.

Принцип збалансованості місцевих бюджетів, який передбачає гармонійне співвідношення їх доходної та видаткової частин, багато років тому вставлений в українському законодавстві, але все ще залишається задекларованим, про що свідчать такі дані: сьогодні дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [7]. У сучасних умовах складної політичної ситуації, економічної кризи, фінансової нестабільності та інфляції актуалізується питання пошуку шляхів вирішення проблеми нестабільності доходних джерел місцевих бюджетів та нестачі у органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів, достатніх для виконання завдань, покладених на них, що призводить до розбалансування місцевих бюджетів.

Проблеми місцевих бюджетів постійно перебувають у центрі уваги представників різних галузей науки – економіки, права, державного управління та ін., що свідчить про їх міждисциплінарний характер. Окремі аспекти функціонування бюджетного механізму на місцевому рівні, серед яких – формування доходної бази, роль держави у формуванні доходів місцевих бюджетів, оптимізація видаткової частини бюджету, організація міжбюджетних відносин та ін., досліджують такі вітчизняні вчені, як О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Мамонова, К. Павлюк, О. Слобожан, О. Сунцова, С. Юрій та ін. [3; 5; 9-10]. Це свідчить про те, що завдання збалансування місцевих бюджетів є багатограним, його вирішення потребує спільних зусиль вчених та фахівців, державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Відмічаючи позитивний внесок досягнутих результатів наукових розвідок у розв'язання проблем місцевих бюджетів, слід зауважити, що питання обґрунтування механізмів та інструментарію збалансування місцевих бюджетів все ще залишається не до кінця досліджуваним.

Метою статті є пошук шляхів забезпечення збалансованості місцевих бюджетів, посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань життєдіяльності міста в умовах сучасних викликів, обумовлених ускладненням соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації в країні.

З метою запобігання виникненню ризиків розбалансування місцевих бюджетів у процесі їх виконання, створення умов для своєчасної виплати заробітної плати, стипендій, пенсій, інших соціальних виплат, економного і раціонального використання бюджетних коштів та посилення фінансово-бюджетної дисципліни у березні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження “Про заходи щодо збалансування місцевих бюджетів у 2014 році в процесі їх виконання”. Проте в ньому увага приділяється переважно заходам щодо “вишукування додаткових джерел надходжень до бюджетів, у тому числі за рахунок детінізації економіки (не менш як 2 % доходів загального фонду), дотримання жорсткого режиму економії бюджетних коштів (не менш як 1 відсоток видатків на бюджетну сферу) та посилення фінансово-бюджетної дисципліни” тощо [8]. Між тим у сучасних умовах виникають такі виклики, з негативними наслідками яких органи місцевого самоврядування самостійно неспроможні справитися.

Так, одним із викликів сьогодення щодо забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад стало протистояння на сході України. Окремо збройний конфлікт на території Луганської і Донецької областей спричинив значний приплив до м. Северодонецька (Луганська обл.) переселенців із зони бойових дій – інших населених пунктів цих регіонів. При цьому станом на кінець листопада 2014 р. до дошкільних закладів міста поступило більш ніж 130 дітей, до шкіл – 658 учнів, у позашкільних закладах освіти займаються 129 вихованців з інших населених пунктів; в закладах охорони здоров'я міста щодобово проходять лікування більш ніж 150 іногородніх хворих, серед яких не лише вимушені переселенці, а й військовослужбовці, що задіяні в антитерористичній операції (за оперативними даними відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування міста). Крім того, м. Северодонецьк фактично стає центром Луганської обл., у зв'язку з чим до нього протягом останніх місяців переміщуються служби Луганської обласної державної адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та інші органи державної влади (СБУ, прокуратура та ін.).

Це означає, що значно збільшується навантаження на фінансові можливості міського бюджету, виникають додаткові витрати, непередбачені у ньому на поточний бюджетний період. Усе це викликає нарощування кредиторської заборгованості по видатках міського бюджету, яка станом на 01.11.2014 р. склала 22118,1 тис. грн, у т.ч. по захищених видатках – 16713,1 тис. грн. Причиною виникнення даної проблеми є значне невиконання показників доходної частини міського бюджету (таблиця).

Як видно з табл. 1, очікуване виконання бюджету по доходах загального фонду без урахування трансфертів може бути 76,2 %, а сума недоотриманих доходів складе 51073,2 тис. грн. При цьому виконання плану надходжень за IV квартал прогнозується лише 41,5 %, що продовжує низхідну тенденцію останніх місяців (жовтень – 57,4 %, листопад – 46,6 %). Такий низький рівень фактичного виконання плану по доходах загального фонду міського

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

бюджету значною мірою обумовлений недоотриманням надходжень від податку на доходи фізичних осіб, оскільки вони в кошику I (доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) складають більше 90 %, а у доходах загального фонду без урахування трансфертів – 75 %. У свою чергу, невиконання показників по податку на доходи фізичних осіб пов'язано з тим, що внаслідок збройного конфлікту на підприємствах міста спостерігається значне ускладнення фінансово-економічної ситуації, велика кількість суб'єктів господарської діяльності-фізичних осіб припинили здійснення фінансово-господарської діяльності. На основному бюджетоутворюючому підприємстві міста – ПрАТ “Северодонецьке об'єднання “Азот” – протягом II-III кварталів 2014 р. відбулося скорочення штатних працівників майже на 10 %, а працівників за цивільно-правовими договорами – на 40 %. До того ж, із-за повної зупинки виробничих потужностей ПрАТ “Азот” нарахування заробітної плати працівникам здійснюється без заохочувальних виплат, що також призводить до зменшення надходжень до місцевого бюджету від податку на доходи фізичних осіб – у порівнянні з відповідним періодом минулого року таке скорочення склало 9450,0 тис. грн. Усього по місту недоотримання сум цього податку відбулося по 613 підприємствам та по 479 фізичним особам-підприємцям, що й призвело до зменшення відповідних надходжень до міського бюджету.

Таблиця
Прогноз виконання плану по доходах загального фонду
міського бюджету м. Северодонецьк на 2014 р.

Доходи	IV квартал 2014 р.			2014 р.		
	уточн. план, тис. грн	прогноз факту, тис. грн	виконання, %	уточн. план, тис. грн	прогноз факту, тис. грн	виконання, %
Кошик I	21349,785	9029,65117	42,3	162620,600	119628,073	73,6
Кошик II	7599,938	2989,94352	39,3	51958,543	43864,053	84,4
Усього без урахування трансфертів	28949,723	12019,59468	41,5	214579,143	163505,962	76,2

З іншого боку, в умовах постійного збільшення кількості переселенців потреба міста у додаткових асигнуваннях на здійснення видатків для забезпечення повноцінного функціонування бюджетних установ та служб міста, якісного і своєчасного виконання органами місцевого самоврядування перед громадою зобов'язань, покладених на них державою, зросла до безмал 40 млн грн. У такій ситуації органи влади міста вимушені звертатися до Кабінету Міністрів України з проханням непередбачених 90 млн грн трансфертних коштів у вигляді додаткової дотації. Й це за умови, що у свій час міський бюджет на 2014 р. був затверджений з профіцитом за загальним фондом у сумі 608 581 грн (рішення сесії міської ради від 03.02.2014 р. № 3512).

Крім того, слід відзначити, що у найближчі часи місту необхідні додаткові кошти на регенерацію зруйнованих та пошкоджених у результаті збройного конфлікту об'єктів, серед яких першочергового відновлення потребують об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури (автомобільні мости) та житлового фонду (за попередніми розрахунками не менш 10 млн грн необхідно на відбудову двох мостів через річки Сіверський Донець та Борова між містами Северодонецьк, Лисичанськ і Рубіжне).

Наведені дані свідчать про слабкість місцевих бюджетів, відсутність у них певного “запасу міцності” на випадок надзвичайних ситуацій та непередбачуваних обставин. Виходячи з викладеного вище, вважаємо за доцільне: введення обов'язковості формування резервного фонду місцевого бюджету (чинний Бюджетний кодекс України встановлює, що рішення стосовно необхідності створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна місцева рада [1, ст. 24]); збільшення його граничних обсягів з 1 % обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету, існуючого сьогодні, до 5 %; розширення напрямів його використання, а саме – законодавчо передбачити можливість передачі частини його коштів до загального фонду задля фінансування захищених статей(в кризових обставинах) за умови їх повернення не пізніше ніж у наступному бюджетному періоді; встановлення порядку (на відміну від існуючого [6]), що розподіл бюджетного призначення резервного фонду бюджету міста при цьому проводиться за рішенням міської ради.

Нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів територіальних громад та міжбюджетних відносин, закладена у законопроекті щодо бюджетної децентралізації, передбачає надати місцевим бюджетам бюджетну автономію та фінансову самостійність, що відповідає принципам, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування, (ратифікована Верховною Радою України ще в 1997 р.), яка задекларувала положення стосовно права органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а також встановила, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом [4].

В Україні сьогодні має місце занадто широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань, які делегуються на виконання органам місцевого самоврядування, проте не підкріплюються адекватним фінансовим забезпеченням. Серед них слід відмітити визначення обсягів фінансування соціальних пільг, наданих державою, зокрема – щодо пільгового проїзду, які не компенсують реальні витрати перевізників на перевіз пільговиків, що призводить до занепаду комунального транспорту, та ін. При цьому за останні роки недофінансування делегованих повноважень збільшилося: якщо у 2010 р. загальна забезпеченість делегованих повноважень складала 86 %, а у 2011 р. – 83,5 %, то у 2012 р. – лише 80 %. Для забезпечення виконання

делегованих державою повноважень органи місцевого самоврядування, за умови їх недофінансування з боку держави, вимушені відволікати немалу частку власних бюджетних коштів: 2010 р. – 25,6 %; 2011 р. – 33,4 %; 2012 р. – 42,6 %. Відзначимо, що у цілому в структурі видатків місцевих бюджетів в Україні питома вага видатків на виконання делегованих повноважень значно перебільшує аналогічні показники в європейських країнах. Наприклад, у 2010 р. у Словаччині цей показник складав 52,88 %, у Польщі – 55,48 %, в той же час в Україні – 84,57 %, що вважаємо також певним викликом фінансового забезпечення життєдіяльності громади [9].

Згідно з чинним законодавством найбільш суттєвими впливами держави на формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування вважаємо встановлення джерел надходжень для доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; визначення обсягів міжбюджетних трансфертів та їх розподіл між різними рівнями місцевих бюджетів, а також обсягів трансфертів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету; встановлення Міністерством фінансів розрахункових (контрольних) показників для місцевих бюджетів, які найчастіше не відповідають реальним потребам територіальних громад та їх об'єднань (при цьому, для прикладу, у 2013 р. із 692 місцевих бюджетів, що мають прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, 472 не виконали розрахункові показники Міністерства фінансів, що склало 68,2 %).

Так, в останні роки частка трансфертів, що передаються з державного бюджету, у структурі доходів місцевих бюджетів склала: 2010 р. – 49,1; 2011 р. – 52,3; 2012 р. – 55,2; 2013 р. – 52,4 %. Окрім того, незважаючи на те, що починаючи з 2011 р., частка трансфертів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, у видатках місцевих бюджетів має тенденцію до зменшення (2008 р. – 5,7, 2009 р. – 5,8, 2011 р. – 1,5, 2012 р. – 0,6 %), загальний обсяг трансфертів до державного бюджету у 2013 р. трішки збільшився і склав 1 609,3 млн грн, що склало 0,7 % усіх видатків місцевих бюджетів [2].

Одним із завдань у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, що має здійснюватися з дотриманням таких принципів: наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних

повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці та ін. [7].

Крім того, слід відзначити як позитивне запропоноване у законопроекті, розробленому урядом щодо бюджетної децентралізації, запровадження нових видів трансфертів як забезпечення делегованих повноважень (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру), що створює умови для реформування системи соціальних стандартів, які, у свою чергу, повинні враховуватись при формуванні місцевих бюджетів. При цьому передбачається, що базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за доходами, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування.

Проведене дослідження дозволило зробити такі висновки, що можуть стати предметом подальших розвідок. По-перше, потребує трансформації композиційна будова місцевого бюджету через призму зміни співвідношення його елементів (загального, спеціального та резервного фондів), зокрема – переведення резервного фонду із другорядного в паритетний.

По-друге, ключовим напрямом трансформаційних змін має стати перехід від патерналістської парадигми ролі держави у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування як системи міжбюджетних відносин, побудованих на контролі та опіці держави, до збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, інтересів конкретних громад, раціонального використання власного потенціалу територій.

По-третє, право органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, визначене Європейською хартією місцевого самоврядування, може знайти реалізацію через виведення коштів кошику П (тобто доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а тому є власними доходами місцевих бюджетів) із юрисдикції Державної казначейської служби України щодо обслуговування виконання місцевих бюджетів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження”, USAID. – К., 2014. – 80 с.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : [монографія] / [за ред. І. О. Луніної]. – К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2010. – С. 2.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

5. *Мамонова В. В.* Місцеві бюджети: стан та основні напрями реформування / В. В. Мамонова, Ю. С. Шибалкіна // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. – С. 157–161.

6. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету” (із змінами) [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 415. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-p>.

7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

8. Про заходи щодо збалансування місцевих бюджетів у 2014 році в процесі їх виконання [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 156-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-2014-p>

9. *Слобожан О.* Куди зникають гроші територіальних громад?! [Електронний ресурс] / О. Слобожан. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/kudi-znikayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuyetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini-.html>.

10. *Юрій С. М.* Суть місцевих бюджетів та їх вплив на соціально-економічний розвиток регіону / С. М. Юрій, М. В. Ключевська // Економічні науки. – 2011. – Вип. 7. – С. 35–43.

Надійшла до редколегії 115.12.2014 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 35.081.7

В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ

ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОЧИМА ПОСАДОВЦІВ

Теоретично обґрунтовано необхідність здійснення аналізу якості підвищення кваліфікації посадовців, узагальнено практику та результати його проведення на прикладі Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Розглянуто шляхи підвищення якості підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: якість освіти, моніторинг якості освіти, професійне навчання, підвищення кваліфікації, рівень професійної компетентності посадовців, знання, вміння та навички.

The paper theoretically substantiates the necessity to analyze the quality of in-service training of officials, the results of his practice and the results of its carrying out at the example of Kharkiv Regional Institute of Public Administration at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine are summarized. The ways to improve the quality of civil servants and local government officials' in-service training are examined.

Key words: quality of education, monitoring of the quality of education, vocational training, in-service training, level of officials' professional competence, knowledge, skills and abilities.

Подальша професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на всіх рівнях визначена одним із пріоритетних напрямків державної кадрової політики в Україні. Професіоналізація публічної служби відбувається, насамперед, через систему підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка складається із Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутів, обласних, міських центрів перепідготовки

та підвищення кваліфікації посадовців, галузевих вищих навчальних закладів післядипломної освіти управлінців.

Проте професійне навчання в навчальних закладах цієї системи не повною мірою відповідає потребам постійного та системного підвищення рівня професійної компетентності, оскільки недостатньо орієнтоване на потреби посадовця в отриманні якісної освітянської послуги, а тому не відповідає європейським стандартам якості.

Підвищення рівня професіоналізму посадовців як основа ефективного управління, на сьогодні вимагає нових наукових та організаційних підходів до організації професійного навчання і, відповідно, моніторингу якості отриманих під час підвищення кваліфікації знань, вмінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків.

Дослідженню проблем фахової підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування значну увагу приділяють відомі вітчизняні дослідники, у тому числі В. Бакуменко, Н. Гончарук, С. Дубенко, О. Мельников, О. Оболенський, І. Розпутенко, С. Серьогін та ін. Питання впровадження стандартів якості у сфері професійного навчання посадовців є надзвичайно актуальним, про що свідчать дослідження М. Білинської, С. Ганоцької, Т. Лукіної, Н. Синициної, Ж. Таланової, І. Шпекторенка.

Однак ще бракує наукових праць теоретико-прикладного характеру щодо розв'язання організаційно-правових проблем запровадження системних підходів до оцінювання якості підвищення кваліфікації посадовців у спеціалізованих навчальних закладах в ситуації принципово нових вимог стосовно форм і методів діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що й обумовлює актуальність теми дослідження.

Метою статті є теоретичне обґрунтування проведення моніторингу якості освітянських послуг системи підвищення кваліфікації посадовців та практичні аспекти його здійснення на прикладі Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (далі – Інститут).

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- дослідити теоретичні аспекти моніторингу якості підвищення кваліфікації у закладах післядипломної освіти посадовців;
- узагальнити практику та результати оцінювання якості освітянських послуг посадовців в Інституті.

Однією з нагальних і небезпечних проблем державної кадрової політики є низький рівень професіоналізму посадовців, спричинений недостатньо якісним добором на публічну службу, невідповідністю кандидатів на посади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування вимогам щодо рівня освіти, практичного досвіду роботи, насамперед керівників, формальним підходом при направленні органами влади працівників на навчання та формуванні кадрового резерву на керівні посади.

Зазначимо також, що не повною мірою використовується потенціал магістрів державного управління, недостатньою залишається роль кадрових служб органів влади у здійсненні аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту, задоволенні потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективному використанні, прогнозуванні розвитку персоналу, заохоченні працівників до службової кар'єри, забезпеченні їх безперервного навчання.

Несистемність правового забезпечення професійного навчання державних службовців в Україні та значна кількість підзаконних актів призводять до неузгодженості проходження ними підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, які не пов'язані з плануванням їх кар'єри, а недосконалість механізмів добору державних службовців на навчання та професійно-кваліфікаційних характеристик посад – до неузгодженості змісту навчання з їх безпосередніми функціональними обов'язками тощо [1, с. 513].

Серед шляхів вирішення деяких завдань розроблення і впровадження стандарту вищої освіти в галузі державного управління Н. Синицина виділяє: визначення змісту безперервного навчання фахівців через галузеві стандарти освіти; взаємоузгодження змісту навчання державних службовців між виконавцями – навчальними закладами та замовниками – органами влади; підготовку експертів для перевірки якості наданих освітніх послуг. На її думку, єдиним можливим способом перевірки якості освіти державних службовців може бути комплексне оцінювання [2, с. 259].

Вважається, що складовими якості освіти можуть виступати: якість освіти (знання, уміння, способи вирішення завдань); якість методів навчання і виховання (організація та мотивація пізнавальної діяльності, контроль за організацією навчального процесу); якість освіченості особистості (опанування відповідних знань, умінь та навичок), якість освітніх послуг (якість ресурсного забезпечення).

Застосування системи управління якістю підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дасть змогу долучити до процесів підвищення якості не тільки керівництво закладу, а й весь персонал, здійснювати самооцінку діяльності на рівні кожного структурного підрозділу, що забезпечить підготовку посадовців відповідно до суспільних вимог [3, с. 29].

Можна стверджувати, що перевірка якості підготовки фахівців – це одночасно й перевірка якості роботи викладача, організації навчального процесу, основним результатом якого є професійна компетентність посадовця.

З огляду на вищезазначене та зважаючи на те, що законодавчо державна служба визначена як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [4], виникає потреба у неперервному навчанні посадовців.

Виходячи з наведеного, для забезпечення системності, послідовності, упорядкованості, цілісності та неперервності системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування слід будувати її на принципах системи управління якістю шляхом впровадження єдиної державної кадрової політики, розробки політики управління якістю професійного навчання посадовців; розробки та введення єдиних державних стандартів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування із визначенням чітких вимог щодо термінів, форм, методів, змісту навчання та критеріїв оцінювання його якості відповідно до категорій посад на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування і їх посадових обов'язків.

У цілому забезпечення гарантії якості професійного навчання державних службовців може бути досягнуто за умови застосування системи стандартів освіти.

Оцінювання ефективності навчального процесу у регіональних інститутах державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, закладах післядипломної освіти посадовців здійснюється шляхом впровадження механізму зворотного зв'язку (анкетування слухачів після завершення навчання), який відслідковує розбіжності між потребами в навчанні та його задоволенням, допомагає виявити результативність тих чи інших форм занять, мотивацію слухачів, сформувані нові потреби, оцінити якість організаційних та змістовних аспектів навчання, визначити рівень викладання, отримати зауваження та пропозиції, що дозволяє оперативно вносити зміни в роботу з метою вдосконалення навчального процесу.

Для ефективного виконання місцевих програм соціально-економічного розвитку, надання якісних адміністративних послуг населенню в органах влади повинні працювати висококваліфіковані кадри, які мають високий рівень професійної компетентності та здатні виконувати свої посадові обов'язки. Зазначене спонукає заклади післядипломної освіти посадовців забезпечувати належне проведення курсів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі оцінювання якості проведення занять на зазначених курсах.

Для проведення дослідження щодо аналізу якості підвищення кваліфікації посадовців в Інституті застосовано анкетування працівників обласної, районних державних адміністрацій та посадових осіб обласної, міських, районних, селищних та сільських рад Харківської області після закінчення ними навчання за програмами тематичних семінарів, професійних програм.

Об'єктом анкетування являються державні службовці місцевих органів державної влади та посадові особи місцевого самоврядування Харківської області, а предметом – оцінка якості підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Анкетування посадовців (кількість опитаних склала 735 осіб, тобто майже кожен третій слухач курсів підвищення кваліфікації в Інституті) проводилося у період з травня по листопад 2014 р. та здійснювалося згідно розробленої анкети безпосередньо після закінчення їх навчання на курсах підвищення кваліфікації в Інституті.

Важливим мотиваційним фактором для посадовця щодо підвищення власної кваліфікації виступає ініціювання направлення його саме на заходи з підвищення рівня професійної компетентності. Респондентам було запропоновано декілька варіантів визначення ініціаторів направлення на навчання посадовців.

Слід зазначити, що респонденти визнали, що відділи кадрової роботи органів влади найбільшою мірою (38 %) виступають саме ініціаторами направлення на навчання посадовців. Характерно те, що на другому місці серед ініціаторів респонденти визначають особисто себе (31 %). Безпосередній керівник респондента ініціює навчання майже кожного четвертого свого підлеглого (24 %). Керівники органів влади, де працюють респонденти, серед ініціаторів навчання виступають лише практично у кожному шостому випадку (18 %). Зазначимо, що до цієї справи підключався відділ кадрової роботи обласної державної адміністрації (10 %).

Наступне питання полягало у з'ясуванні у респондентів думки щодо їх власних настанов у час направлення підвищення кваліфікації на оновлення на курсах певних знань, вмінь та навичок, набуття досвіду тощо. Респондентам було запропоновано самостійно визначити оцінку (за 5-бальною системою) поставлених перед собою певних завдань, які б вони бажали вирішити під час навчання в інституті.

Найвищу оцінку респонденти поставили за отримання під час підвищення кваліфікації необхідних професійних знань (4,66), професійних вмінь та навичок (4,58), загальноосвітніх знань (4,57), набуття професійного досвіду (4,51). Водночас значно менше цікавило респондентів-працівників органів влади на час їх підвищення кваліфікації наступні завдання: набуття особистісних якостей (4,19) та підвищення загальнокультурного рівня (4,33).

Найбільш суттєвими показниками, за якими слід оцінювати ефективність підвищення кваліфікації посадовців, респонденти, насамперед, визначили такі: грамотне використання діючої правової бази, рівень володіння необхідними практичними вміннями та навичками; використання новітніх наукових досягнень у сфері своєї діяльності.

Основними видами перешкод, що суттєво заважає використанню знань, отриманих під час підвищення кваліфікації, респонденти визначають наступні: відсутність матеріальних стимулів; низька заробітна плата; відсутність сучасної оргтехніки, відсутність можливостей для кар'єрного зростання та необхідних повноважень. Цікавим уявляється той факт, що майже кожному четвертому респонденту нічого не заважає використовувати отримані під час навчання знання.

Перейдемо до безпосереднього оцінювання респондентами результатів зазначеного навчання.

Майже всі респонденти відзначають корисність занять, які проводили для них Інститут на курсах підвищення кваліфікації.

До причин, за якими окремі респонденти (0,1 % від їх загальної кількості) зазначили, що навчання не виявилось корисним для них, виходячи з того, що воно не вплинуло на кар'єру, а одержаний документ про освіту не має суттєвої цінності.

Дві третини респондентів вважають достатньою тривалість курсів підвищення кваліфікації.

Респонденти достатньо високо оцінили загальний рівень організації проведення занять на курсах підвищення кваліфікації в Інституті, у тому числі стосовно рівнів організації навчання (4,42) та професійності викладачів і ефективність у передачі знань, умінь та навичок (4,62).

Під час підвищення кваліфікації в Інституті переважна частина респондентів отримали (за ранжуванням) необхідні знання, вміння та навички, які використовують у своїй роботі, відзначила, що ці знання та вміння відповідають їх професійній діяльності, програми підвищення кваліфікації відповідають заявленим посадовцями цілям та завданням навчання, практичній спрямованості було присвячено достатньо кількості часу.

Більш зрозумілишими відзначають три чверті опитаних після підвищення кваліфікації в Інституті стали для посадовців завдання організації, де вони працюють.

Значна кількість респондентів відзначають, що навчання дозволило реалізувати під час підвищення кваліфікації їх заявлені завдання оновити (поглибити) загальноосвітні знання (90,4 %), професійні знання (88,1 %), професійні уміння та навички (84,2 %), набути професійний досвід (85,6 %), особистісні якості (81,4 %), розвинути інтелектуальний потенціал (89,6 %), підвищити загальнокультурний рівень (88,1 %).

Виходячи з наведеного вище, практично всі респонденти порадили іншим посадовцям взяти участь у подібному навчанні.

Посадовці визначили такі теми семінарів, які викликали у них найбільший інтерес: запобігання та протидія корупції, управління персоналом, культура ділового мовлення, гендерна політика, інвестиційна і конкурентна спроможність територій, надання адміністративних послуг.

Респонденти запропонували під час навчання приділяти більше часу практичним прикладам з діяльності органів влади, обміну досвідом, діалогу з аудиторією, використовувати презентаційні матеріали.

Посадовці визначали перелік отриманих та засвоєних під час підвищення кваліфікації знань, умінь та навичок, які респонденти передбачають безпосередньо використати у своїй професійній діяльності. Серед них, в першу чергу, застосування відповідних законодавчих актів, ділове мовлення, законодавство про державну службу та службу в органах

місцевого самоврядування, правила етики та ділового етикету, роз'яснення положень антикорупційного законодавства, проблеми якісного надання адміністративних послуг, розв'язання конфліктних ситуацій в колективі.

Цікаво навести перелік планів чи намірів щодо професійної діяльності, які з'явилися у респондентів у результаті підвищення кваліфікації. На перших місцях бачимо плани посадовців продовжувати підвищувати кваліфікацію, вступити на навчання до Інституту для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістр у галузі знань “Державне управління”, застосовувати отримані знання в роботі, кваліфіковано підходити до виконання своїх службових обов'язків.

Організаторам підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування рекомендовано в майбутньому зосередити більше уваги на змістовну частину навчання, яка повинна бути спрямована, насамперед, на навчання практичним навичкам, завдання професійної діяльності посадовців, чітке використання діючої правової бази; рівень володіння необхідними практичними вміннями та навичками; використання новітніх наукових досягнень у сфері своєї професійної діяльності.

Важливу роль у підвищенні ефективності діяльності посадовців органів влади відіграє постійний моніторинг якості надання їм послуг у сфері підвищення кваліфікації. Посадовцям на період підвищення кваліфікації бажано рекомендувати ставити перед собою, насамперед, завдання оновити (поглибити) необхідні: професійні знання, професійні уміння та навички, загальноосвітні знання. Організатори підвищення кваліфікації зобов'язані активніше застосовувати запрошення практиків з органів державної влади та органів місцевого самоврядування, запроваджувати виконання практичних завдань та розв'язання ситуаційних вправ.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку можуть бути дослідження процесу управління професійним та посадовим розвитком персоналу органів влади, модернізації їх кадрових служб.

Література:

1. *Прудіус Л.* Концептуальні засади запровадження системи управління якістю професійного навчання державних службовців / Л. Прудіус // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип. 18/19 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 560 с.

2. *Синицина Н. Г.* Розроблення стандартів вищої освіти в галузі державного управління / Н. Г. Синицина // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 1 (23). – С. 259–268.

3. *Коржевська Г. М.* Управління якістю підготовки державних службовців як основа професіоналізації кадрів / Г. М. Коржевська // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації :

матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовтня 2008 р. – Одеса : ОРІ НАДУ – 2008. – С. 124–126.

4. Про державну службу : Закон України : прийнятий 17.11.2011 р. № 4050-VI // Уряд. кур'єр. – 17.01.2012. – № 8. – С. 12.

Надійшла до редколегії 07.11.2014 р.

УДК 35.08

Ю. В. КОНОТОПЦЕВА

ДІЯЛЬНІСТЬ СЛУЖБ ПЕРСОНАЛУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано завдання та функції служб управління персоналом в органах державного управління відповідно до сучасного нормативно-правового забезпечення. Визначено основні традиційні функції служб персоналу щодо кадрового адміністрування та нові функції з управління персоналу.

Ключові слова: державна служба, служба персоналу державного органу, завдання та функції служб персоналу, ролі служб управління персоналом.

An analysis of the main tasks and functions of human resource departments in public authorities has been conducted with account of the current regulatory framework. The key traditional functions of HR departments in staffing administration as well as the new HR-management functions have been determined.

Key words: civil service, human resource department of a public authority, tasks and functions of HR departments, roles of HR departments.

Розвиток України як сучасної європейської держави посилює вимоги до результативності діяльності державної служби. Недостатній рівень застосування сучасних технологій управління людськими ресурсами в органах державного управління призвели до низки проблем інституту державної служби, таких як низька мотивація праці державних службовців, відсутність результативних планів кар'єри, неефективність проведення оцінювання, програм професійного розвитку та ін. Реформування системи державної служби повинно проходити шляхом впровадження цілісної та ефективної системи управління персоналом, зокрема організаційних підходів до управління державною службою.

Основи управління персоналом органів державного управління закладено у працях С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка,

Л. Пашко, М. Рудакевич, С. Серьогіна та ін. Організаційно-правові засади управління персоналом державної служби розглядаються такими вченими у сфері державного управління, як Ю. Битяк, О. Воронько, Н. Гончарук, Н. Драгомирецька, Т. Желюк, І. Коліушко, Н. Липовська, А. Мельник, В. Малиновський та ін. Сучасні організаційні методи управління персоналом обґрунтовано у працях М. Армстронга, Т. Базарова, Д. Боссарта, В. Весніна, А. Єгошина, М. Мескона, М. Альберта і Ф. Хедоури, Ф. Хміля та ін.

Метою статті є аналіз основних завдань та функцій служб персоналу в органах державного управління відповідно до нормативно-правового забезпечення.

Організаційний аспект управління персоналом органів державного управління полягає у створенні відповідного структурного підрозділу, який би забезпечив структурування завдань у межах загального процесу роботи з кадрами державної служби. У приватному секторі організацією управління персоналом займаються відділи управління людськими ресурсами, які є потужними центрами, де концентрується вирішення комплексу економічних і соціальних питань людського капіталу організації. Конкретні кроки у напрямку модернізації кадрових служб органів державного управління розпочато з прийняттям Закону України від 17.11.2011 р. № 4050-VI “Про державну службу”. В ньому вперше на законодавчому рівні вводиться поняття “служба персоналу державного органу” як окремих структурний підрозділ чи державний службовець, що забезпечує здійснення керівником державної служби в державному органі своїх повноважень, відповідає за документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а також виконує інші функції, передбачені нормативно-правовими актами [1]. До того ж у Державній цільовій програмі розвитку державної служби на період до 2016 року зазначається про необхідність оновлення змісту діяльності служб персоналу державних органів, посилення їх стратегічної ролі та інституціональної спроможності [2]. Введення поняття “служба персоналу державного органу” замість існуючого “кадрова служба органу виконавчої влади” передбачає перехід від переважно застарілих методів управління кадрами до демократичних форм відбору, планування кар’єри, розробки системи мотивації, проведення оцінки результатів службової діяльності та професійного розвитку державних службовців.

На виконання Закону України “Про державну службу” Національне агентство з питань державної служби України розробило “Типове положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату” [1; 3].

Служба персоналу державного органу утворюється залежно від чисельності працівників апарату, підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, а

також від обсягу, характеру та складності управління персоналом. Посада спеціаліста з питань управління персоналом вводить до штатного розпису органу державної влади з розрахунку до 35 осіб (в окремих випадках до 50 осіб) на одного спеціаліста служби персоналу.

Нормативно-правовою базою передбачено виконання службою персоналу державного органу таких основних завдань:

- забезпечення здійснення керівником державної служби в органі державної влади своїх повноважень;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби з питань управління персоналом органу державної влади;
- добір персоналу органу державної влади;
- організація заходів з підвищення рівня професійної компетентності персоналу органу державної влади;
- організаційно-методичне забезпечення управління персоналом в органі державної влади;
- спрямування, координація, організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих організаціях;
- документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення [3].

У сучасних організаціях служби персоналу розглядаються як стратегічні партнери, основне завдання яких полягає у побудові такої стратегії управління персоналом, яка включає напрями і способи результативного формування кадрового потенціалу організації відповідно до її цілей. Сучасні служби персоналу виконують в організаціях такі ролі [4, с. 136–137]:

- стратегічний партнер – розробляють та реалізують кадрову стратегію, інтегровану в загальну стратегію організації. Отже, спеціалісти служб персоналу розробляють організаційну структуру, оновлюють її елементи, проводять організаційний аудит з метою виявлення слабких місць щодо перевантаження окремих ланок організаційної структури;
- адміністративний експерт – ця роль полягає у специфічному виконанні адміністративних функцій щодо пошуку працівників, управління винагородами, оцінювання, навчання та підвищення кваліфікації, налагодження внутрішніх комунікацій. У цьому напрямку фахівці з управління персоналом концентрують зусилля на підвищенні ефективності власної діяльності, що супроводжується перенесенням центру уваги з виконання рутинних робіт на ініціювання творчих змін у кадрових технологіях;
- інтегратор інтересів різних груп – спеціалісти служб персоналу повинні вміти створювати умови, що спонукають працівників до співучасті у напрямку досягнення головних цілей організації. Роль інтегратора полягає у наданні методичної допомоги лінійним керівникам при вирішенні кадрових питань, а також співпраця з кожним працівником у напрямку розробки планів кар'єри, професійного розвитку, програм винагородження, підвищення результативності роботи;

– внутрішній радник – надання порад та методичної допомоги керівнику організації та лінійним керівникам при наймі, переміщенні, оцінюванні, винагородженні, навчанні, вивільненні працівників. Сучасний фахівець з управління персоналом має володіти ґрунтовними знаннями, що стосуються економічних, правових, технічних і соціальних аспектів управління персоналом, при необхідності залучати певні освітні, дорадчі послуги ззовні;

– ініціатор змін – активна участь у формуванні культури організації. Для цього фахівці з управління персоналом мають вміти оцінювати існуючі концепції культури організацій, постійно аналізувати рівень культури власної організації, досліджувати характер необхідних змін, запроваджувати нові елементи.

В органах державного управління кадрові служби грали роль юридичного консультанта з питань проходження державної служби та формально брали участь в кадрових технологіях органів державного управління. Основи модернізації кадрових служб органів державного управління до сучасних служб управління персоналом закладено у Типовому положенні про службу персоналу державного органу шляхом наділення нових повноважень. У цьому ж нормативно-правовому акті залишено традиційні функції служб управління персоналом державної служби, основні з них є такі [3]:

1. Функції, пов'язані з документообігом управління персоналом:

– приймає від кандидатів на посади державної служби необхідні документи;

– організовує складення Присяги державного службовця, який вперше вступає на державну службу, оформляє документи про присвоєння відповідних рангів державним службовцям, вносить записи у трудові книжки;

– здійснює ведення комп'ютерного обліку електронних особових справ та електронних карток державних службовців;

– видає державному службовцю службове посвідчення;

– здійснює роботу, пов'язану із заповненням, обліком і зберіганням трудових книжок та особових справ (особових карток) персоналу органу державної влади;

– оформляє і видає довідки з місця роботи працівника;

– опрацьовує листки тимчасової непрацездатності;

– у межах компетенції готує розпорядчі документи про відрядження персоналу органу державної влади, у тому числі за кордон;

– готує у межах компетенції документи щодо призначення пенсій персоналу органу державної влади;

– веде звітно-облікову документацію, готує державну статистичну звітність з кадрових питань;

– обчислює стаж роботи та державної служби;

– формує графік відпусток персоналу органу державної влади, готує проекти актів щодо надання відпусток персоналу, веде їх облік;

– забезпечує підготовку матеріалів щодо призначення на посади та звільнення з посад персоналу органу державної влади та керівників підпорядкованих організацій;

– у межах компетенції та за дорученням керівника державної служби в органі державної влади готує у визначеному законодавством порядку документи про притягнення персоналу до дисциплінарної відповідальності;

– здійснює організаційні заходи щодо своєчасного подання державними службовцями відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік до служби персоналу та зберігає матеріали про проведення та результати спеціальної перевірки відомостей в особових справах;

2. Функції, пов'язані з кадровим менеджментом:

– ознайомлює державних службовців з правилами внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, посадовою інструкцією державного службовця;

– здійснює аналітично-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби в органі державної влади з питань управління персоналом та вносить йому відповідні пропозиції щодо удосконалення роботи з персоналом;

– у межах своєї компетенції бере участь у розробленні структури апарату органу державної влади та його штатного розпису;

– аналізує кількісний та якісний склад державних службовців органу державної влади, а також керівників підпорядкованих організацій;

– надає методичну допомогу та контролює розроблення посадових інструкцій персоналу органу державної влади;

– вивчає особисті, професійні, ділові якості осіб, які претендують на зайняття посад в органі державної влади, керівників підпорядкованих організацій;

– планує переміщення по службі державних службовців органу державної влади з урахуванням їх індивідуальних здібностей, професійної підготовки та результатів роботи, вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби в органі державної влади;

– здійснює організаційно-методичне забезпечення проведення конкурсу на заміщення посад;

– вивчає потреби та вносить керівнику державної служби в органі державної влади пропозиції щодо організації підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу органу державної влади та підпорядкованих організацій;

– формує замовлення та організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації персоналу органу державної влади та підпорядкованих організацій, забезпечує укладання відповідних угод із навчальними закладами;

– організовує роботу щодо стажування персоналу органу державної влади;

– розглядає пропозиції та готує документи щодо заохочення та нагородження персоналу державними нагородами, відомчими заохочувальними відзнаками, веде відповідний облік;

– перевіряє дотримання вимог законодавства про державну службу, правил внутрішнього службового розпорядку в органі державної влади та підпорядкованих організаціях.

Відповідно до Наказу Національного агентства з питань державної служби України від 05 березня 2012 р. № 45 служба персоналу державного органу здобуває донині нові для практики управління персоналом в органах державного управління такі функції:

– вивчає поточну та перспективну потребу в персоналі та вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби в органі державної влади;

– планує роботу з персоналом в органі державної влади;

– надає консультативну допомогу з питань управління персоналом керівникам структурних підрозділів органу державної влади;

– розробляє вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V;

– розробляє та у разі необхідності переглядає профілі професійної компетентності державної служби в органі державної влади;

– здійснює 1 раз на 2 роки підготовку проекту програми іспиту (тестів) для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V;

– здійснює консультування персоналу з питань професійного розвитку;

– проводить роботу щодо створення сприятливого психологічного клімату, формування корпоративної культури у колективі, розв'язання конфліктних ситуацій;

– організовує проведення внутрішніх навчань персоналу апарату органу державної влади;

– бере участь у розробці та застосуванні заходів із стимулювання праці персоналу органу державної влади.

Звичайно, реалізація вищезазначених функцій потребують певних знань, умінь та навичок спеціалістів служб управління персоналу, тому у Державній цільовій програмі розвитку державної служби на період до 2016 р. передбачено до кінця цього року оволодіння не менш як 50 % працівників служб персоналу державних органів сучасними технологіями управління людськими ресурсами на державній службі.

Отже, законодавством закріплено базові функції служб управління персоналом органів державного управління, реалізація яких дозволить службі персоналу стати головним суб'єктом управління персоналом органу державного управління, посилити роботу з актуальних напрямів управління персоналом державної служби, підвищити ефективність роботи з персоналом державної служби, виробити та реалізовувати дієві програми розвитку трудового потенціалу, професійного розвитку державних службовців.

Підвищення ролі служб управління персоналом в органах державного управління як стратегічного партнера з розробки та реалізації кадрової стратегії організації дозволить максимально використовувати трудовий потенціал державних службовців. Реалізація службою персоналу своїх функцій сприятиме підвищенню результативності діяльності органів державного управління за рахунок добору високо компетентних державних службовців, підбору актуальних заходів їх професійного розвитку, розробки дієвих програм мотивації та оцінки персоналу.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115
2. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 р. № 350 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – С. 29.
3. Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату : наказ Нацдержслужби України від 05.03.2012 р. № 45 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – С. 296.
4. Хміль Ф. І. Управління персоналом / Ф. І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.

УДК 35.316

М. В. ЛАВРИЩЕВА

**УДОСКОНАЛЕННЯ МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Виділено проблему низького рівня мотивації державних службовців в процесі функціонування органів державного управління в сучасних умовах, вирішення якої повинно стати пріоритетних напрямом реалізації державної кадрової політики в державному управлінні. Запропоновано показники організаційної прихильності державних службовців. Побудовано модель взаємодії цілей державних службовців та цілей органу державного управління, що дозволить досягти одночасно цілі кожного співробітника та органу в цілому.

Ключові слова: державний службовець, орган державного управління, мотиваційний механізм, синергетичний ефект.

Highlighted the problem of the low level of motivation of civil servants in the process of functioning of state management in modern conditions, the solution of which should become a priority in the implementation of the state policy in the state administration. Defined points of contact group and individual personal motivations with the aim of obtaining a synergy effect. Proposed indicators of institutional commitment to civil servants. Built model of interaction of the objectives of civil servants and objectives of the state authority, which will allow to achieve both the goals of each employee and of the body as a whole.

Key words: civil servant, government, public administration, motivational mechanism, synergy effect.

Сучасні умови господарювання потребують від органів державного управління стійкої конкурентоспроможності, досягнення та збереження якої залежить певним чином від колективу державних службовців. Мотивація праці в діяльності органу державного управління забезпечує формування стабільного висококваліфікованого та лояльного колективу, спроможного забезпечити досягнення комплексу цілей органу та його місії. Виходячи з цього, актуальним є питання інтеграції системи мотивації державних службовців у систему стратегічних цілей органу державного управління. Методичне супроводження процесу інтеграції системи мотивації в систему стратегічних цілей органу допоможе підвищити залученість державних службовців до активної та творчої праці з метою досягнення особистих цілей та цілей та місії органу державного управління.

Питання мотивації праці є досить проробленими в дослідженнях зарубіжних учених (В. Зигерт, Л. Ланг). Серед останніх, які приділяли увагу мотивації праці з точки зору постановки цілей, можна відмітити І. Герасимову. Серед вітчизняних дослідників проблем мотивації праці державних службовців в Україні можна виділити Ю. Ковбасюка. Але залишаються маловивченими питання мотивації державних службовців в процесі діяльності органу державного управління, а саме потребують глибоких досліджень питання взаємодії та узгодження цілей кожного окремого державного службовця та органу державного управління в цілому.

Мета статті – побудова моделі взаємодії цілей державних службовців та цілей органу державного управління в рамках мотиваційного механізму органу.

Реалізація державної кадрової політики передбачає переорієнтацію державного управління із системоцентричної парадигми на персоноцентричну. У зв'язку з цим доцільно розглядати розвиток системи державного управління як сукупність трансформацій компонентів (цілі, принципи, кадри, структура, функції, методи, технологія, інформація, техніка), процедур діяльності, зв'язків між компонентами та учасниками процесів, уявлень працівників щодо напрямів, темпів та змісту цих змін.

Розвиток компонентів системи і відносин тісно пов'язані, визначальну роль відіграє трансформація останніх: перерозподіл повноважень та відповідальності, зміна широти представлення інтересів учасників обумовлюють необхідність структурної реорганізації, перебудови балансів принципів та методів, оновлення технології та інформації, перепідготовку кадрів тощо [2].

Як відмічає у своїй науковій доповіді Ю. Ковбасюк, низький рівень соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним з чинників, що обумовлюють необхідність суттєвого вдосконалення кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування [2]. Упровадження ефективної системи мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників має стати одним з пріоритетних напрямів реалізації державної кадрової політики в державному управлінні.

Кадри державної служби являють собою сукупність працівників, які обіймають посади в органах державної влади, а також посадових осіб місцевого самоврядування, мають відповідні службові повноваження виконувати адміністративно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, готувати, приймати та впроваджувати управлінські рішення [2].

На сьогодні у державних службовців органів державного управління не має достатньої мотивації для ефективної роботи. Колектив не спроможний в повному обсязі брати на себе всю відповідальність за виконання ухвалених рішень. Вочевидь, більшість державних службовців не ототожнюють себе з органом державного управління, не усвідомлюють корисність збігу своїх особистих інтересів та інтересів органу. Державним службовцям не вистачає професіоналізму для всебічної оцінки наслідків ухвалених рішень та адекватної реакції на динамічні зміни у макросередовищі. Персонал органу є швидше групою фахівців, ніж єдиним організмом.

З низки напрямів відсутні раціональні та обов'язкові процедури взаємодії між підрозділами органу. В основному комунікації між відділами здійснюються через керівництво або ж непослідовно і випадково. Таким чином, державний службовець, позбавлений постійної інтелектуальної та інформаційної підтримки колег з інших відділів, відчуває себе представником лише одного з підрозділів, а не органу в цілому. Тому його службова діяльність часто відображає не головні інтереси органу державного управління, а інтереси свого відділу, що вузько сприймається. Все це породжує проблеми, які важко вирішити керівництвом органу державного управління. Тому основним завданням органу державного управління є удосконалення системи мотивації державних службовців, що може бути реалізовано через гармонізацію та інтеграцію інтересів керівництва органу державного управління та його персоналу.

Найкращий ефект досягається, якщо менеджерам з управління персоналом вдається поєднувати індивідуальний і колективний підхід.

Групова або корпоративна мотивація спрямована на згуртування колективу, на досягнення мети на засадах взаємодії. Спільні цінності, приклади устремлень і взаємодії транслиуються управлінським ядром. До цієї категорії відносяться стимули, що допомагають колективу разом просуватися до поставленої мети, вирішувати проблему, розділяти розвиток і відповідальність.

Індивідуальна мотивація заснована на індивідуальному підході до кожного державного службовця та враховує його особисті потреби. Управлінські рішення щодо індивідуальної мотивації повинні бути диференційовані та відрізнятися один від іншого у відповідності до виду роботи, складності та ін.

У сучасних умовах виникає потреба підвищувати значимість мотиваційних аспектів в процесі управління кадрами державного управління. Забезпечення співвідношення групової та індивідуальної мотивації дозволить досягти максимального зближення потреб органу державного управління та кожного державного службовця, що в результаті дозволить досягти загальний результат.

Заслугує на увагу результати досліджень І. Герасимової, в яких співвідношення групової та індивідуальної мотивації представлено у вигляді п'ятиступінчастої схеми, яка демонструє важливі крапки їх зіткнення з метою отримання синергетичного ефекту.

Ієрархію групових та індивідуальних мотивів представлено на рис. 1.

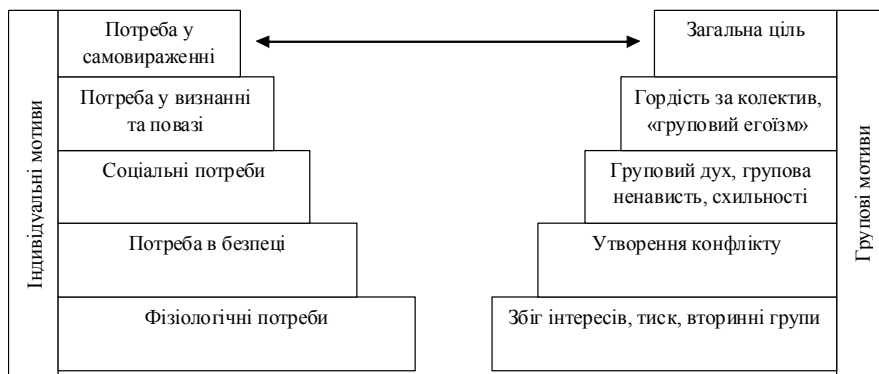


Рис. 1. Ієрархія групових та індивідуальних мотивів [3]

При зіткненні індивідуальних (I-V рівні потреб за Маслоу знизу вгору) та групових потреб (1-5 ступеня розвитку групових мотивів знизу вгору) виникають зони накладення або зони збігу інтересів державного службовця та органу державного управління, розширюючи які можна досягти синергетичного ефекту (рис. 2).

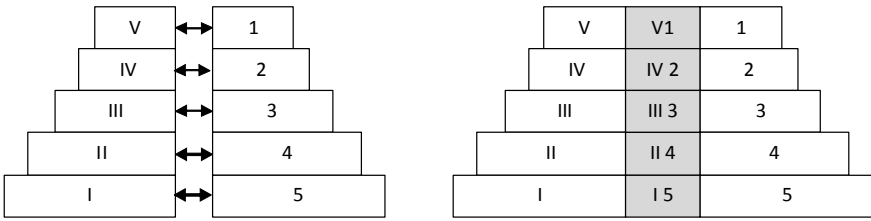


Рис. 2. Співвідношення індивідуальної та групової мотивації

Можна стверджувати, що чим ширше зона зчеплення (зони накладення V-1, IV-2, III-3, II-4, I-5), тим більше індивідуальні мотиви збігаються з груповими мотивами та тим більше державний службовець ідентифікує себе з органом державного управління, частково або повністю поділяючи цілі органу.

Якщо орган державного управління не займається ідентифікацією державних службовців, “фокус” переміщується на такі цілі кадрів, які не завжди пов’язані з цілями органу, що значно знижують синергетичний ефект. Важливим фактором, який породжує ефект синергії, є цільова інтеграція. Наявність загальної мети колективу органу державного управління та визнання її всіма державними службовцями як своєї власної, наводить до кооперативної взаємодії всередині колективу, що надає стратегічні переваги у використанні ресурсів органу.

Ефект синергії утворюється виходячи з тієї передумови, що результат спільних дій в процесі мотивації державних службовців, об’єднаних єдиною метою, перевищує просту суму індивідуальних зусиль. Ефект тим вище, чим сильніше дух співробітництва і готовність державних службовців до партнерських відносин.

Цільова інтеграція групи та ідентифікація державних службовців з органом державного управління тим вище, чим вище рівень організаційної прихильності [1].

Рівень організаційної прихильності державних службовців можна визначити за наступними показниками (у %):

1. Чітке уявлення щодо місії органу державного управління, його “дерева цілей”.
2. Чітке визнання кола своїх повноважень.
3. Оцінка власних зусиль, що прикладаються державним службовцем, щодо реалізації цілей та задач органу.
4. Визнання себе членом команди.
5. Усвідомлення того, що до власної думки конкретного державного службовця прислухаються інші члени команди.
6. Визнання затримок на робочому місці нормальним явищем у разі виникнення термінових завдань.

Ключем до мотивації державного службовця є його вибір моделі поведінки, системи цінностей та орієнтирів, що знаходяться в рамках органу державного управління.

В працях російської вченої І. Герасимової доведено залежність потреб та сфер особистості. На основі цих досліджень з метою визначення сутності мотивації державних службовців можна побудувати піраміду цілей, в основі якої знаходяться п'ять рівнів ієрархії потреб людини: цілі досягнення комфорту (відповідають фізіологічним потребам), цілі досягнення стійкого положення (відповідають потребам у безпеці), цілі встановлення між особистих відносин (відповідають соціальним потребам), цілі отримання визнання, статусу та влади (відповідають потребам у визнанні та повазі), цілі творчості та зросту (відповідають потребам у самоактуалізації).

Для побудови моделі взаємодії особистих та організаційних цілей в функціонування органу державного управління (рис. 3) необхідно використати піраміду цілей організації, що включає п'ять складових (зростання; визнання, статус, влада; міжособистісні відносини; стійке положення; комфорт).

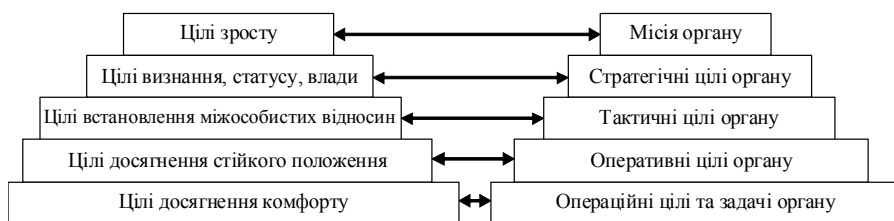


Рис. 3. Модель взаємодії цілей державних службовців та цілей органу державного управління

Дана модель дає змогу побачити, що цілі державних службовців певного рівня відповідають цілям органу державного управління. Цілі державних службовців першого рівня (цілі досягнення комфорту) реалізуються в процесі виконання операційних цілей та завдань органу державного управління. Цілі досягнення стійкого положення реалізуються в процесі виконання оперативних цілей органу державного управління. При досягненні цілей встановлення між особистих відносин реалізуються тактичні цілі. Реалізація цілей отримання визнання, статусу та влади реалізуються через стратегічні цілі органу. В процесі досягнення цілей зростання державні службовці найбільш прихильні до свого органу, повністю розділяють стратегічні цілі органу, що сприяє досягненню місії органу.

Запропонована модель є основою для розробки мотиваційних інструментів, що направлені на узгодження цілей органу державного управління та цілей кожного державного службовця.

Мотивація державних службовців в органах державного управління повинна бути інтегрована в систему реалізації стратегічних цілей органу з

подальшою реалізацією. Схема співвідношення індивідуальної та групової мотивації дає змогу побудувати модель взаємодії цілей державних службовців та цілей органу державного управління. Такий науковий підхід дає змогу об'єднати інтереси органу державного управління та цілі кожного державного службовця та забезпечує функціонування мотиваційного механізму їх узгодження на всіх етапах цілепокладання. Ключовим питанням для подальших досліджень має стати розробка механізму впровадження наукового підходу щодо узгодження цілей органу та цілей державних службовців в органах державного управління.

Література:

1. *Герасимова И. В.* Мотивационные механизмы управления персоналом по целям : автореф. дисс. ... канд. экон. Наук : 08.00.05 / И. В. Герасимова ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2014. – 26 с.

2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Вашенка, д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. П. Сурміна (кер. Проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

3. *Зигерт В.* Руководитель без конфликтов / В. Зигерт, Л. Ланг. – М., 1990. – 337 с.

4. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T372300.html.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

УДК 35.085/35.088.6 (477)

І. В. ПОЛИЩУК

**РОЛЬ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ВІТЧИЗНЯНІЙ СИСТЕМІ
ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ**

Проаналізовано роль професійного потенціалу державних службовців у вітчизняній системі професіоналізації керівних кадрів на основі гуманітарного, психолого-педагогічного та ресурсного підходів до поняття “потенціалу людини”. Виділено особливості та критерії професійного потенціалу. Означено основні напрями розвитку професійного потенціалу державних службовців.

Ключові слова: потенціал, професіоналізація, самоактуалізація, лідерство, професійний потенціал.

The analysis of the role of professional potential of civil servants within the national system of professional development of senior executives from the humanitarian, psychological and pedagogical as well as from resource-based point of view on the notion of human potential has been done. Features and criteria of professional potential have been outlined. Key directions for the development of professional potential of state servants have been designated.

Key words: potential, professional development, self-actualization, leadership, professional potential.

В системі підвищення кваліфікації державних службовців поступово відбувається перехід від технократичної парадигми раціоналізму до гуманістичної, антропогенної парадигми, де розвиток особистості, її потенціалу є визначальним для формування довгострокової стратегії розвитку тієї чи іншої організації.

Головною цінністю в державі є людина, на яку спрямована реалізація державної політики. На сучасному етапі розвитку людства, коли базові потреби особи задоволені у своїй більшості, зростає необхідність самоактуалізації та розвитку особистісного потенціалу.

Поняття “професійний потенціал” розглядається в роботах таких вітчизняних учених, як К. Баранцева, П. Василенко, В. Лапшина, І. Маноха, В. Міляєва, І. Мурашко, Н. Нижник, І. Нинюк, Л. Пашко, І. Сурай, І. Утюж. Значну увагу питанню професіоналізації керівних кадрів приділяють зарубіжні науковці Б. Ананьєв, Г. Балл, Л. Виготський, В. Давидов, Д. Ельконін, А. Матюшкін, В. Мясищев, Б. Теплов, Е. Еріксон, С. Фрод, К. Юнг, О. Маслоу, М. Мід, які розглядали особливості потенційних можливостей особистості та їх реалізації в процесі діяльності.

Ідея особистого розвитку отримала поширення з 1960 р. з розповсюдженням ідей про людський потенціал, які беруть початок з екзистенціалізму та гуманістичної філософії. Видатний гуманістичний психолог Абрахам Маслоу висунув ідею, що самореалізація (збагачення себе через досягнення свого потенціалу) є найвищим виразом життя людини.

Мета статті полягає у визначенні ролі професійного потенціалу державних службовців у вітчизняній системі професіоналізації керівних кадрів.

Розвиток людського потенціалу має фундаментальне значення в контексті післядипломної освіти державних службовців, адже будь-які політичні стратегії формуються та реалізуються через призму людини. В умовах соціально-економічних перетворень найважливішим ресурсом розвитку суспільства стає потенціал особистості, компетентної у виконанні своїх соціальних та професійних функцій, відповідальної у прийнятті рішень, здатної до саморозвитку [9, с. 197].

Важливість розвитку людських ресурсів усвідомлюється та підтримується міжнародною спільнотою. Зокрема, країнами ООН затверджена Декларація тисячоліття, в якій сформульовані цілі та принципи в галузі розвитку, та щорічно проголошуються Доповіді про розвиток людини [8, с. 405].

Розглянемо розуміння сутнісних характеристик поняття “потенціал” у науковій думці. Так у філософській спадщині Платона та Аристотеля розглядаються поняття “потенціал” як “акт і потенції особистості”, особистісний розвиток. Філософи розрізняють буття на “потенційне” та “актуальне”, а особистісний розвиток розглядають як процес переходу від першого до другого [9; с. 198].

Цікавим для нас є дослідження Маслоу, який зазначає, що самоактуалізовані люди є творчими, спонтанними, мають хороше почуття гумору і здатні переносити невизначеність. Автор запропонував список поведінкових паттернів, які, можуть стимулювали само актуалізацію, зокрема:

- підтримка цікавості, уваги, здивування, як у дитинстві;
- відкритість до нового;
- чесність та готовність до непопулярності при відмінності від інших думок;
- наполегливість;
- розуміння що для людини є важливим;
- відкритість новому досвіду;
- відповідальність за власне життя та власні дії [2].

Наукова площина аналізу проблеми потенціалу особистості є надзвичайно широкою, її дослідження лежать на межі психології та інших наук, зокрема – філософії, державного управління, педагогіки, соціології тощо. Ми дослідили, як термін “потенціал” використовується в наукових сферах діяльності. У гуманітарних науках – для позначення сукупності наявних засобів і можливостей у певній області діяльності. Це можливості окремої особи, групи, держави або всього людства, які можуть бути використані для вирішення конкретного завдання (комплексу завдань).

У психолого-педагогічній науці потенціал особистості частково описується в наступних психологічних термінах: неактуалізовані можливості, задатки, здібності, потреби, ціннісні орієнтації, якості особистості, нахили, приховані структуровані ресурси, резерви, творчі імпульси, внутрішня енергія, продуктивні сили, потреби пізнання самого себе та інших. Крім цього, потенціал особистості пов’язується з процесами актуалізації, реалізації, розгортання, відтворення, розкриття, втілення, сходження до самого себе, прагнення “вийти за власні межі”, самотворення, самовираження, самоствердження, самореалізації, розвитку (інтерактивного, рольового, соціокультурного), інтеріоризації [8, с. 407].

Ресурсне тлумачення поняття потенціал полягає в тому, що ресурси визначаються як деяка сукупність носіїв властивостей і характеристик, які мають значимість для функціонування тієї чи іншої системи та забезпечують її існування [11, с. 194].

Таким чином, сучасні наукові дослідження дозволяють визначити потенціал як універсальну загальнонаукову категорію, що означає “сукупність наявних засобів, можливостей у конкретній області” [5, с. 223].

Поняття потенціалу автоматично передбачає наявність резерву для його розвитку. Розглянемо особливості людського потенціалу в контексті його розвитку за В. Міляєвою:

1) системність: людський потенціал має системні властивості, і не може зводитися до простої суми переліку якостей людей;

2) зовнішня обумовленість: для формування та реалізації людського потенціалу визначальне значення, як правило, мають “зовнішні” по відношенню до нього умови і фактори, характер середовища його існування;

3) непрозорість: для людського потенціалу характерна наявність прихованих властивостей, які при зміні певних умов можуть проявитися;

4) стратегічність: властивості людського потенціалу обумовлюють можливості людського розвитку як на найближчу перспективу, так і в більш віддаленому майбутньому [8].

Розвиток людського потенціалу державних службовців передбачає як інструментальні, так і мотиваційні засоби, з метою розширення потенцій людини та можливостей її самореалізації. Багатомірність розвитку людського потенціалу заключається в тому, що в даному процесі мають враховуватися такі чинники: соматичне та психічне здоров'я, соціальні можливості, матеріальні та духовні потреби, соціокультурна мотивація.

Для розвитку людського потенціалу державних службовців варто особливу увагу звернути на такі основні компоненти особистості:

– систему вольових властивостей (включає якості, які регулюють поведінку людини, коли її потенціал реалізується: саморегуляція, вольові якості, ступінь самоконтролю. Мобілізація вольових властивостей є сприятливим фактором для мобілізації потенціалу);

– спрямованість особистості (включає моральні якості, інтереси, мотиви, цілі, цінності, переконання);

– досвід (поєднує звички, знання, навички, вміння).

Одним із елементів розвитку потенціалу людини є розвиток її лідерських навичок, які спрямовані на забезпечення постійного саморозвитку та самовдосконалення. Розглянемо концепцію розвитку лідерства Д. Чопри [1]. Так, згідно з його концепцією людина у своєму становленні в якості лідера має пройти сім стадій, які представлені акронімом *L-E-A-D-E-R-S*, де кожна літера поняття “лідер” англійською мовою є початком слів, які характеризують необхідні дії для розвитку лідерських якостей особистості. На найглибшому рівні лідер є символічною душею групи. Його роль – задовольняти потреби інших і, коли запит кожного учасника група виконано, вести групу ще до вищих потреб, тим самим розвиваючи потенціал групи на кожному кроці. Таким чином, традиційний підхід до лідерства (індустріальне лідерство) поступається місцем лідерству, заснованому на

креативності, любові, інтелігентності та організаційних навичках. Кожен може мати натхнення стати лідером і якщо цей шлях буде обрано успішним візіонером, який скаже своє слово в історії. В лідерстві важливо розуміти власну душу та визначити свій потенціал. Невід’ємна частина успішного лідерства – небайдужість до потреб інших. Розглянемо детально кожен з літер акроніма *L-E-A-D-E-R-S*.

L – Look and listen (Дивись і слухай). Лідери мають володіти наступними якостями: пристрасть, основоположні цінності, відданість цілі. Формування власної точки зору є необхідним для лідерів, щоб направляти та надихати інших; цей процес передбачає занурення в експериментальні можливості через роботу, родину та соціум. Ідеали спостереження та прислуховування є першим та важливим кроком на шляху становлення натхненного лідера та формування особистого бачення.

Чотири рівня сприйняття:

– *споглядання*. Потрібно дозволити картинкам та звукам надходити вільно та об’єктивно;

– *аналіз*. Потрібно зважувати та аналізувати кожен ідею неупереджено, будучи готовим до нових шляхів її вирішення;

– *відчуття*. Через відчуття людина задіює серце і з’являються можливості для стрімкого бачення виходу із ситуації через використання емоцій та інтуїції;

– *інкубація*. Даний рівень дозволяє новосформованому баченню осісти в безсвідомому, де глибокий та безкінечний інтелект вирощує бачення людини, адаптуючи його до власних потреб та потреб оточуючих.

E – Emotional Bonding (Емоційна прив’язаність). Усі успішні візіонери знаходили емоційний зв’язок з їх послідовниками. Емоційна інтелігентність – емоційна свобода, розділений ентузіазм, істинне піклування про інших, готовність збудувати взаємовідносини, підтримка сильних сторін інших, підвищення самооцінки інших, ненасильницька комунікація та розв’язання конфліктів. Емоційна інтелігентність пов’язана з ієрархією потреб і успішні лідери можуть задовольнити ці потреби, впізнаючи емоційні потреби послідовників. Емоційна інтелігентність передбачає любов, співчуття та внутрішній спокій.

A – Awareness (Усвідомленість). Усвідомленість передбачає: збалансованість; самомотивацію; послідовність; інтуїцію; креативність; натхнення; вихід за рамки.

Рекомендації для розвитку усвідомленості – потрібно: зупинити боротьбу; прислухатися до внутрішнього голосу; медитувати для досягнення глибинної усвідомленості; випробувати власні можливості; залишатися сконцентрованими; дивитися на речі ширше, не тільки з позиції власної думки; збирати інформацію з кожного доступного джерела; навчитися мати чіткі наміри; цінувати внутрішній спокій.

D – Doing (Дії). Лідер має бути орієнтований на дію. Для дієвості виокремлюються наступні рекомендації: бути орієнтованим на дії; бути прикладом; бути відданим добру; бути наполегливим; мати час на відпочинок.

E – Empowerment (Посилення впливу). Посилення впливу відбувається через транс-персональну владу, метою якої є надихати інших через співчуття, довіру, стабільність та надію.

R – Responsibility (Відповідальність). Успішний візіонер відповідає не лише за своє бачення, але і за натхнення інших також зростати. Відповідальність лідера: за те, що він думає; за те, що він відчуває; за те, як він сприймає світ; за роль у суспільстві; за найближче оточення; за мову; за тіло.

S – Synchronicity (Синхронія). Лідер має прагнути бути душею групи. Він може досягнути цієї цілі в будь-якій групі, коли бачить душі кожного учасника групи.

Зазначимо, що при розгляді поняття “професійного потенціалу” важливо враховувати не тільки підходи до поняття “людського потенціалу”, а також – “кадрового потенціалу”. Під кадровим потенціалом розуміється певна сукупність здібностей і можливостей працівників, які через свої знання та вміння здатні забезпечити розвиток тієї чи іншої установи. Кадровий потенціал представлений:

- особистісними властивостями;
- загальною працездатністю;
- професійно-кваліфікаційними знаннями, вміннями та досвідом;
- творчими схильностями, здібностями і орієнтацією особистості [6].

Оскільки комунікативна компетентність має велике значення для діяльності державних службовців, для нас буде важливим врахувати в підході до професійного потенціалу вказану вище складову, яка характеризується такими аспектами:

- ціннісні орієнтації;
- перцептивні вміння (здатність сприймати дійсність без суб’єктивних упереджень);
- готовність сприймати нове;
- розуміння встановлених норм;
- психічний стан;
- способи персоналізації зовнішнього середовища;
- рівень економічної культури [10].

Враховуючи гуманітарний, психолого-педагогічний та ресурсний напрями дослідження людського потенціалу, гуманістичний та антропогенний підходи до визначення поняття професійного потенціалу державних службовців, можемо сформулювати такі критерії професійного потенціалу:

- знання (загальні – про державну службу; спеціальні);
- практичні якості (навички, вміння);
- особистісні якості (ділові, емоційні, комунікаційні, творчі, ціннісно-моральні);
- психофізіологічні якості (стан здоров’я, пам’ять, мислення).

На основі зазначених критеріїв ми визначаємо професійний потенціал – це сукупність можливостей особи, які можуть бути використані у певній сфері та за певних обставин, та які включають теоретичні, емпіричні, практичні, та психологічні аспекти розвитку особистості.

Для визначення ролі професійного потенціалу у системі професіоналізації керівних кадрів, розглянемо поняття професіоналізації. Згідно з В. Лапшиною, у широкому значенні професіоналізація являє собою процес, в результаті якого у працівника формується об'єктивна (наявність знань, умінь, навичок та професійно важливих якостей) і суб'єктивна (усталена адекватна мотивація) готовність до професійної діяльності [7]. К. Баранцева розглядає професіоналізацію як цілісний, безперервний процес становлення особистості як фахівця і професіонала [4]. Таким чином, роль професіонального потенціалу, з огляду на його багатогранність, є визначальною у системі професіоналізації керівних кадрів, адже саме розвиток професійного потенціалу передбачає не тільки поповнення теоретичної бази знань працівника, а і направлений на всебічний розвиток особистості та постійне самовдосконалення.

Розвиток професійного потенціалу має нести багатоаспектний характер та враховувати всі вищезазначені критерії, бути персоніфікованим. Це мотивує звертати значну увагу на особливості не тільки установи, а кожного її працівника. Система підвищення кваліфікації має співпрацювати з державними установами не лише у питаннях підвищення кваліфікації протягом певного періоду, а забезпечити безперервність даного процесу та відповідні стимули. Це можуть бути як стимули засновані на цілях та потребах людини, так і на цілях установи, яка здатна мотивувати працівників на досягнення поставлених цілей. Якщо у бізнесі успіх організації можна виміряти за допомогою фінансових показників, то для державної служби – це досягнення поставлених цілей, тому у своїй роботі державна установа має уважно ставитись до того, щоб її цілі були ініційовані працівниками безпосередньо, для їх більшої мотивації у саморозвитку.

Дослідники вбачають величезну різницю між тим, що роботодавець думає про мотивацію професіоналів і що насправді є їх мотиваторами. Роботодавці вважають, що достатньою мотивацією є фінансова компенсація, в той час як приваблива заробітна плата та інші гарантії, компенсації є тільки одним з аспектів, які професіонали можуть отримати будь-де доволі легко. Натомість вони шукають можливості більш прямого впливу на їх кар'єри та більш складні завдання з реальними ризиками на винагородах.

Із останніх досліджень можемо зробити висновок, що люди з високим потенціалом не справляються з завданнями не через нестачу здібностей, а через відсутність зацікавленості у завданнях, які вони виконують, що не входить у сферу їх інтересів [3].

Роль професійного потенціалу державних службовців у системі професіоналізації керівних кадрів є суттєвою та визначальною, адже

професіоналізація передбачає формування теоретичних та практичних основ для ефективної діяльності, що може бути забезпечено за допомогою розвитку професійного потенціалу.

Отже, розвиток професійного потенціалу державних службовців має стати пріоритетом не тільки в контексті безпосереднього навчального процесу, а й отримати підтримку державних установ для максимальної ефективності роботи тієї чи іншої установи. У державній службі людський чинник є визначальним, в умовах кризи даний процес має бути особливо важливим.

Література:

1. *Chopra D.* The soul of leadership: Unlocking your potential for greatness / D. Chopra. – New York, NY : Harmony Books, 2010. – 224 s.
2. *Coon D.* Introduction to psychology: Gateway to mind and Behavior with Concept Maps and Reviews / Dennis Coon. – Brock University, 2013. – 768 s.
3. *Grossman R. G.* The Care and Feeding of High-Potential Employees [Електронний ресурс] / Robert J. Grossman // HR Magazine. – 2011. – № 8. – Режим доступу : <http://www.shrm.org/publications/hrmagazine/editorialcontent/2011/0811/pages/0811grossman.aspx>.
4. *Баранцева К. К.* Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід та досвід України / К. К. Баранцева // Теорія і практика підвищення кваліфікації (аспекти державної податкової служби). – 2010. – № 1. – С. 8–30.
5. *Василенко П. М.* Словник-довідник соціального працівника : навч. посіб. / П. М. Василенко, В. С. Васильченко, В. М. Галицький. – К. : ІПКДСЗУ, 2007. – 322 с.
6. *Калачева Л.* Кадровый потенциал и кадровая политика. [Електронний ресурс] / Л. Калачева. Электронные курсы Новосибирского государственного технического университета. – Режим доступу : <http://edu.nstu.ru/courses/econ/up/full/pages/11.1.html>.
7. *Лапшина В. Л.* Професіоналізація: сутність та структура поняття / В. Л. Лапшина // Український соціум: науковий журнал. – 2005. – № 2-3 (7-8). – С. 54–58.
8. *Міляєва В. Р.* Теоретичний аналіз поняття потенціалу особистості / В. Р. Міляєва, Н. К. Лебідь, Ю. В. Бреус // Проблеми сучасної психології : зб. наук. пр. Кам'янець-Подільського нац. ун-ту імені Івана Огієнка, Ін-ту психології ім. Г. С. Костюка НАПН України / за ред. С. Д. Максименка, Л. А. Онуфрієвої. – Вип. 15. – Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2013. – С. 405–415.
9. *Мурашко І. В.* Нозкриття поняття “особистісний потенціал” та його психологічної структури / І. В. Мурашко // Актуальні проблеми психології. Психологічна теорія і технологія навчання / за ред. С. Д. Максименка. – К. : Смультсон, 2010. – Т. 8. – Вип. 7. – С. 196–205.

10. Спивак В. Организационное поведение и управление персоналом / В. Спивак. – СПб. : Питер, 2000. – 416 с.

11. Утюж І. Г. Освітній потенціал особистості : моногр. / І. Г. Утюж. – Запоріжжя : ТОВ “КСК – Альянс”, 2007. – 146 с.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 35.08:17.024.4

С. Л. КИРИЙ

УСПІХ ЯК РЕЗУЛЬТАТ САМОМЕНЕДЖМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Проаналізовано особливості самоменеджменту державних службовців як компонента публічного управління. Визначено основні напрямки самоменеджменту та складові успішності державного службовця. Означено успіх як головну мету самоменеджменту ефективного управління.

Ключові слова: само менеджмент, самоуправління, саморозвиток персоналу, управління персоналом публічної служби, успіх.

It is analyzing specific of the civil servants self-management as the part of a public administration. Detected a main trends of the self-management and component of the public servant success. It is indicated the success as the chief aim self-management of efficient manager.

Key words: self-management, self-administration, personnel self-develop, personnel management in public service, success.

В умовах сучасного публічного управління України, коли завдяки розбалансованості систем державного управління та місцевого самоврядування службовцю чи посадовій особі як основним їх структурно-функціональним елементам доводиться вирішувати комплекс проблем організаційно-управлінського характеру в межах науки державного управління, а особистість службовця, його почуття, емоції та переживання відходять на задній план.

У таких умовах службовець, аби не втратити власне “людське обличчя”, гідність, широту поглядів, залишатися соціальною істотою, а не перетворитися на споживача суспільних благ, задовольняючи лише особистісні прагнення та потреби, повинен щоденно працювати над собою. І ця праця має приносити йому не лише якісь конкурентні переваги над оточуючими, але й здійснюватись з натхненням, радістю, етичним та естетичним задоволенням, наближаючи людське існування до ідеального

духовного стану – щастя. Водночас ця щоденна праця, не вбудована в чітку ієрархічно-побудовану систему, не приносить користі людині, а може спричинити психічні та психофізіологічні недуги. Тому для досягнення власних цілей службовцем, з користю для себе як людини й посадовця, в межах науково-прикладного напрямку сучасного менеджменту – самоменеджменту, розробляється концепція гармонічної й ефективної особистості, системне запровадження основних положень якої в публічному управлінні сприятиме підвищенню ефективності діяльності не лише окремого державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, але й надасть можливість за рахунок використання напрацьованих нею технологій, прийомів, методів підвищити результативність всієї державно-управлінської системи.

Сучасна державно-управлінська парадигма у власних ключових аспектах поєднує в собі класичні напрацювання теорії та практики суспільних наук, застосовуючи їх до власного специфічного об'єкта дослідження, яким залежно від рівня узагальнення виступає чи суспільство як цілісна система, чи окремі суспільні інституції, чи власне людина одночасно як об'єкт і суб'єкт управлінської діяльності.

Останні дослідження проблем кадрової політики та управління персоналом публічної служби спрямовані на розв'язання комплексу завдань, пов'язаних з механізмами формування державної кадрової політики України, організацією системи роботи з кадрами публічної служби, протидією та запобіганням корупційних проявів у публічному управлінні, становленням та розвитком їх професійних якостей і компетенцій [5, с. 87]. Ці питання висвітлено у працях українських фахівців О. Воронько, Н. Гончарук, В. Луначека, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, В. Сороко, І. Сурай та ін. Однак у них, попри значний внесок сучасних науковців у розвиток теорії та практики державного управління, наразі недостатньо розкрито практичні аспекти розвитку професійних компетенцій та особистісних якостей персоналу публічної служби, що детально розробляється в рамках концепції самоменеджменту сучасної управлінської теорії.

Самоменеджмент як науково-прикладний напрямок виокремився з поміж теорії та практики менеджменту в роботах К. Варламова, М. Вудкока, Л. Зайверта, В. Карпичева, В. Колпакова, М. Лукашевича, Б. Трейсі, Д. Френсіса, Г. Чайки та ін. Проте в них недостатньо приділено уваги специфіці здійснення самоменеджменту державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних положень самоменеджменту, спрямованого в основному на досягнення успіху в професійній діяльності та особистому житті управлінського персоналу, виявлення особливостей його застосування персоналом публічної служби та аналіз чинників, які впливають на досягнення успіху в державному управлінні.

Самоменеджмент як науково-прикладна дисципліна почала розвиватись як відповідь на виклики, породжені прискореним розвитком техніки і технологій обробки інформації, що спричинило значну завантаженість управлінського персоналу. Сучасний самоменеджмент – це щоденне послідовне і цілеспрямоване використання ефективних методів, прийомів, технологій самостійного управління людиною процесом власної життєдіяльності, спрямованої на досягнення успіху в професійному та особистому житті [2, с. 22].

Основоположними поняттями концепції самоменеджменту є такі, на перший погляд звичні слова, які ми використовуємо в щоденному спілкуванні, як “успіх”, “гармонія”, “розвиток людини”. Проте для теорії самоменеджменту вони є тими ключовими категоріями, що визначають напрямок розвитку та мету застосування її практичних прийомів і технологій для досягнення ефективності як у професійній діяльності, так і в особистому житті управлінського персоналу. Будь-яка діяльність, будь то господарська діяльність у приватному секторі чи управлінська діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, постійно спрямована на досягнення успіху. Однак успіх для різних категорій людей буде різним. Так, ефективна особистість, яка отримала в тій чи іншій сфері кращі за інших результати, є успішною. Кожна особистість з народження має певні таланти, розкриття яких робить її щасливою і дає можливість стати успішною. Тому з самого народження кожна людина зорієнтована на успіх і лише неправильна її самореалізація породжує дисгармонію в професійному та особистому житті. Центральним поняттям сучасної ділової людини є успіх. Основними складовими успішної людини є такі результати її діяльності, які дають можливість:

- досягати поставлену мету та вибрані цілі;
- отримувати громадське визнання;
- мати найвищі показники у професійній сфері;
- бути гармонізованою в оточуючому світі [6, с. 377].

Успіх, перш за все, – це відносне поняття, яке пов’язується насамперед з результатами діяльності людини, що залежить від набору особистісних, ділових і професійних якостей, а також умов, в яких вона самореалізується. Як зазначають М. Канавець та А. Кукуля [1, с. 30], щоб стати результативним і успішним фахівцем у сучасному органі публічного управління службовець повинен мати управлінські та функціональні знання, уміння і навички та відповідні особисті якості, серед яких провідне місце належить: лідерським якостям, орієнтації на результат і споживача, емоційний інтелект, креативне мислення, самовдосконалення та відповідальність. Однак такий підхід до успіху дедалі більше реалізується в умовах приватного сектора суспільних відносин – у системі ж публічного управління особистий успіх державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування може одночасно означити неуспіх всієї організації, де вони працюють. Така ситуація виникає

тоді, коли власне цілі посадової особи вступають у конфлікт з покладеними на неї функціями, що призводить до виникнення конфлікту інтересів, а відповідно можуть спровокувати до здійснення корупційних діянь.

Успіх безпосередньо пов'язаний власне з умінням людини гармонійно здійснювати повсякденне ефективне управління власним життям. Успіх, як результат діяльності людської істоти, має дві складові: індивідуально-особистісну та колективну, до оптимального співвідношення яких повинна прагнути кожна людина. Найкращий випадок, коли радість, яку отримує людина від власної діяльності, перетворюється на радість для іншої людини, а ще краще, коли це приносить радість усьому суспільству. Таким чином, успішність державного службовця має бути опосередкована перш за все успішністю того державного органу, в якому він працює, чи суспільством в цілому.

Отже, з одного боку, успіх цілковито залежить тільки від особистості, а з іншого – його відносність породжує також залежність від зовнішніх обставин. Взаємозв'язок суспільного та особистісного в успіху має бути гармонійно збалансованим – тоді, і тільки тоді успіх буде всеохоплюючим і зробить людину щасливою.

Дослідження психологів свідчать, що потреба в успіху є універсальною властивістю людини як особистості, тобто потребою, притаманною практично всім представникам роду людського. Проте розвиток цієї потреби в кожній людині індивідуальний, а відповідно шлях до його досягнення – різний, що залежить не тільки від індивідуальних психологічних, фізіологічних та фізичних властивостей, але й від середовища, в якому знаходиться особистість. Успіх – для одної людини, інша може розцінювати його як невдачу. Тобто успіх та невдача – це постійні беззаперечні атрибути будь-якої діяльності. Дійсно, те, що одні вважатимуть за успіх, для інших буде невдачею. Тому відносність успіху опосередковується не тільки середовищем, але й очікуваннями та цільовими настановами [3, с. 21].

Цільові настанови органів державного управління та органів місцевого самоврядування визначаються програмними документами – програмою діяльності Кабінету Міністрів України, законами України про державний бюджет та іншими нормативним актами. Цільові настанови ж кожного конкретного державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування визначено в їх посадових інструкціях, дотримання яких мало б сприяти ефективному функціонуванню всього органу публічного управління. Однак на практиці цього не відбувається, що пов'язано з суб'єктивною стороною успіху – невідповідністю особистісних та службових цільових настанов. Саме гармонізація цільових настанов – службової та особистісної сфери – буде, з одного боку, виступати як запобіжний механізм виникнення протиріч між особистими та професійними інтересами, а з іншого – сприятиме становленню службовця як фахівця та особистості.

Більшість сучасних дослідників схиляються до думки, що процес досягнення успіху через використання технологій самоменеджменту є не чим іншим, як процесом розвитку особистості службовця, тобто таким процесом, який “переміщує” людину від одного стану з меншим рівнем задоволеності власним “Я” та його положенням в оточуючому світі до іншого стану, коли рівень очікувань стає меншим ніж реальне положення особистості в соціумі.

Розвиток як специфічний процес зміни, результатом якого є виникнення якісно нового, характеризується поступальним сходженням від нижчого до вищого, від простого до складного. Щодо людини як суспільної істоти виділяють три напрямки її розвитку – фізичний, психічний і соціальний [6, с. 249]. Фізичний розвиток передбачає розвиток організму, певні кількісні та якісні зміни на основі фізіологічних процесів. Психічний розвиток характеризується процесами змін і становлення психіки людини. Соціальний розвиток вирізняється процесом оволодіння людиною соціальним досвідом. Рушійною силою процесу розвитку є суперечності між фізичними та соціально-психічними потребами людини – з одного боку та наявним рівнем фізичного, психічного і соціального стану – з іншого. Рушійна сила тут виявляється в підвищеній фізичній і соціально-психічній активності особистості, яка спрямована на розвиток системи якостей, необхідних для задоволення потреб людини.

Людина в сучасних соціальних концепціях постає як триєдина істота:

- біологічна, що характеризується фізіологічними ознаками: пряма хода, розвинена черепно-мозкова коробка і т. ін.;

- індивід, який є соціальним породженням і характеризується рівнем розвитку психіки, здатністю засвоювати соціальний досвід, здатністю до спілкування та співпереживання, тобто є представником певної спільноти;

- індивідуальна (особистість) – індивід, який характеризується унікальними, неповторними соціально-психологічними та ціннісно-орієнтаційними якостями, що помітно вирізняють його з-поміж інших істот.

Вищою формою розвитку людини є становлення її як особистості. Особистість – складна система, яка саморегулюється, самоорганізовується та самонавчається, завдяки чому може взаємодіяти з іншими людьми й змінювати себе. Наскільки сформована особистість можна за судити за трьома складовими:

- пізнавальною, яка включає уявлення людини про себе як про активного суб’єкта життя, інших людей та світ;

- емоційною складовою, яка включає здатність довіряти своїм відчуттям і розглядати їх як основу для вибору поведінки, переживати позитивні й негативні емоції, які відповідають реальній ситуації;

- поведінковою складовою, яка полягає в діях стосовно себе, інших та світу в цілому.

Тільки цілісна особистість вміє відрізнити головне від другорядного, важливе від неважливого, реально оцінює власні можливості, вміє розглядати проблему під різними “кутами зору”, готова діяти ситуаційно – виходячи з конкретних умов, сприймати життя у всій його різноманітності та красі. Завдяки гармонійному поєднанню в особистості пізнавальних, емоційних і поведінкових аспектів людині вдається виживати в соціокультурному середовищі.

В умовах публічного управління, коли людина вступаючи на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування як цілісна сформована індивідуальність, яка поряд з власними перевагами також характеризується певним набором недоліків, для досягнення успіху у професійній сфері має максимально використовувати можливості власних переваг та запобігати негативним проявам вад, що власне і є розвитком службовця як фахівця та особистості. Сучасні програми становлення персоналу публічної служби в основному спрямовуються на розвиток у працівників управлінських умінь та відповідних функціональних навичок. Так, проведений В. Луначиком аналіз щодо змісту та спрямованості підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [4, с. 46] засвідчує суто професійну спрямованість підвищення кваліфікації управлінських кадрів. При розробці програм підвищення кваліфікації державних службовців слід виходити з того, що вони перш за все займають посади у відповідних органах публічного управління, що є частиною організаційної структури держави з її правовим статусом і взаємозв'язками з іншими органами та посадовими особами. У той же час проблеми саморозвитку та самовдосконалення персоналу публічної служби в таких програмах слабо висвітлені. Передбачається, що розвиток особистісних якостей персоналу є внутрішньо-притаманною властивістю людської істоти і особливо навчати цьому державних службовців не потрібно. Однак розвиток теорії та практики як менеджменту, так і державного управління, у зв'язку з прискоренням усіх суспільних процесів, що поставило нові, більш складні виклики перед управлінським персоналом, все ж звертається до проблем особистісного розвитку, застосовуючи новітні технології та прийоми самоменеджменту. Найбільш розповсюдженою технологією самоменеджменту серед управлінського персоналу публічної служби є “тайм-менеджмент”, який особливо увагу приділяє ефективності використання власного робочого часу під час трудової діяльності. На основі складання “самофотографії робочого часу”, аналізується ефективність його використання, встановлюються “поглиначі” часу та розробляються рекомендації щодо усунення неефективності в діяльності управлінського персоналу.

Таким чином, у сучасній науці та практиці намітилась тенденція механістичного підходу до проблем управління персоналом публічної служби, тобто державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування розглядаються лише з точки зору їх професійної та

функціональної компетентності, в той час як особистісна складова як невід’ємний елемент успіху та розвитку службовця, яка в значній мірі впливає на ефективність і результативність його діяльності, недостатньо досліджена та потребує теоретичного обґрунтування, розробки практичних рекомендацій на основі сучасної концепції управлінського самоменеджменту.

Література:

1. *Канавець М.* Служба персоналу як суб’єкт стратегічного управління людськими ресурсами державного органу / М. Канавець, А. Кукуля // Вісник державної служби України. – 2013. – № 1. – С. 24–40.
2. *Колпаков В. М.* Самоменеджмент : навч. посіб. для студ. ВНЗ / В. М. Колпаков. – К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2008. – 528 с.
3. *Лукашевич Н. П.* Теория и практика самоменеджмента : учеб. пособие / Н. П. Лукашевич. – К. : МАУП, 2002. – 360 с.
4. *Лунячек В.* Підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування: соціально-гуманітарний аспект / В. Лунячек // Вісник державної служби України. – 2013. – № 1. – С. 46–52.
5. *Сурай І. Г.* Професіоналізм та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби як складові державної кадрової політики / І. Г. Сурай // Держава та право. – 2007. – № 2. – С. 87–92.
6. *Чайка Г. Л.* Самоменеджмент менеджера : навч. посіб. / Г. Л. Чайка. – К. : Знання, 2014. – 422 с.

Надійшла до редколегії 15.12.2014 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 35:330.341.1

Д. Ю. ДРОЖЖИН

ДЕРЖАВНА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Висвітлено зміст та запропоновано визначення державної інноваційної політики, розглянуто моделі інноваційної політики, що склалися у світовій практиці, наведено перспективні інструменти державного впливу в контексті євроінтеграції України, обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення державної інноваційної політики України.

Ключові слова: інноваційна політика, модель інноваційної політики, стратегія інноваційного розвитку, інструменти інноваційної політики, форми стимулювання.

The content of the state innovation policy has been discussed and a definition for it suggested; international innovation policy models have been considered; the advantageous instruments for public administrative impact in the European integration context of Ukraine have been described; proposals as to improving the Ukrainian state innovation policy have been put forward.

Key words: innovation policy, innovation policy model, strategy of innovation development, innovation policy instruments, incentive forms.

Враховуючи активізацію останнім часом процесів євроінтеграції України, зміну векторів розвитку виробничої сфери, сфери послуг, основних ринків української продукції, джерел і напрямків внутрішніх і закордонних інвестицій, вимог до технічного рівня продукції для України актуальною стає розробка нової інноваційної політики держави, яка вписуватиметься в процеси інноваційного розвитку ЄС в цілому та окремих його країн. Така політика має бути науково-обґрунтованою, відповідати інтересам українського народу, враховувати стан і тенденції інноваційного розвитку розвинених країн, забезпечувати інтенсивний економічний розвиток, що базується на сучасних і перспективних інноваціях на середньо та довгострокову перспективу.

Проблеми формування та реалізації державної інноваційної політики постійно перебувають у полі зору численних авторів, зокрема мають місце ґрунтовні публікації щодо узагальнення закордонного досвіду формування та розвитку інноваційної політики, реформування інноваційної політики

України, удосконалення нормативно-правового забезпечення інноваційного розвитку, удосконалення регіональної інноваційної політики та ін. Серед вітчизняних авторів можна навести таких, як Ю. Атаманова, В. Будкін, І. Бутирська, Т. Захарова, В. Лисюк, І. Одотюк, І. Сільченко, М. Скрипник, Л. Федулова, О. Фашевська, С. Щеголь, В. Шовкалюк та ін..

Мета статті – розглянути теоретико-методологічні аспекти формування інноваційної політики та запропонувати напрями і заходи щодо вдосконалення державної інноваційної політики України в контексті активізації процесів євроінтеграції.

У численних наукових публікаціях присвячених вивченню проблем теоретичного обґрунтування напрямів і механізмів формування та розвитку державної інноваційної політики наводяться різні визначення цього терміна. Зокрема, державна інноваційна політика розглядається як: система заходів органів держави, метою якої є створення умов для найкращого розвитку інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, підвищення конкурентоспроможності національної наукоємної продукції, розроблення й удосконалення нормативно-правової бази й розвиток інноваційного середовища [8]; сукупність форм і методів діяльності держави, спрямованих на створення взаємопов'язаних механізмів інституційного, ресурсного забезпечення підтримки та розвитку інноваційної діяльності, на формування мотиваційних факторів активізації інноваційних процесів [4-5]; сукупність цілей, завдань, пріоритетів інноваційної діяльності країни і механізмів їх реалізації [2]; вплив держави на інноваційну діяльність за допомогою прямих та опосередкованих важелів правового та економічного регулювання задля розвитку науки і техніки та інноваційних процесів [6]; система заходів щодо стимулювання, управління, планування і контролю інноваційної діяльності у сфері науки, техніки і виробництва [9]; комплекс народногосподарських підходів і рішень, що визначають головні напрями діяльності щодо нововведень, яка пов'язана з науково-технічним прогресом, оновленням основних фондів, удосконаленням управління, організації виробництва і праці, економіки [7] тощо.

Не можна не погодитись з вітчизняними науковцями в тому, що державна інноваційна політика в Україні являє собою сукупність правових, політичних, економічних, соціальних, інформаційних, освітніх, організаційних та інших заходів, здійснюваних органами державної влади України і органами місцевого самоврядування для реалізації цілей і принципів в області інноваційного розвитку [9, с. 150].

Заслуговує на увагу визначення Ю. Атаманової, в якому державну інноваційну політику вона конкретизує як окремий напрямок економічної політики держави, в рамках якої розробляється та реалізується стратегія і тактика інноваційного розвитку країни, побудови інноваційної моделі розвитку національної економіки шляхом здійснення комплексної системи заходів державного регулювання зі стимулювання, планування, управління,

підтримки та контролю за інноваційними процесами, що мають місце в науково-технічній, виробничій та інших сферах соціально-економічного життя країни [1, с. 56].

Метою державної інноваційної політики вчені вбачають формування в країні таких умов для діяльності суб'єктів господарювання, за яких вони були б зацікавлені і спроможні розробляти і виготовляти нові види продукції, впроваджувати сучасні наукомісткі, екологічно чисті технології та розширювати на цій основі свої ринки збуту [4-5]. Інноваційна політика держави має бути спрямована на господарське використання науково-технічного потенціалу, зміцнення внутрішніх зв'язків у науково-технічному комплексі. Формування інноваційної політики пов'язане насамперед з переорієнтацією системи державного регулювання на всебічне заохочення підприємництва, приватної ініціативи [7].

Основними цілями державної політики щодо розвитку інноваційної діяльності в Україні є забезпечення довгострокового сталого розвитку держави, формування економіки знань в Україні, розвиток та ефективне використання інноваційного потенціалу, а також матеріальних і фінансових ресурсів, спрямованих на створення наукоємних технологій, товарів (робіт, послуг), випуск наукомісткої, конкурентоспроможної продукції [9].

Найважливішими завданнями інноваційної політики є розвиток інноваційного бізнес-середовища і накопичення інноваційного потенціалу економіки на підставі реалізації таких принципів, як ініціативність, прецизійність, інтерактивність, об'єктивізація [11, с. 32].

Предметом державної інноваційної політики є відносини, які виникають з приводу створення інновацій і їх упровадження в практику суспільного життя, а основним суб'єктом – законодавчі та виконавчі органи державної влади [2].

Ураховуючи сучасні тенденції в державному управлінні, можна запропонувати таке визначення державної інноваційної політики – це сукупність взаємопов'язаних, взаємообумовлених та спільноспрямованих форм, механізмів, інструментів, технологій впливу держави на процеси формування, розвитку та реалізації науково-технічного, технологічного та інноваційного потенціалу країни, які базуються на перспективних світових тенденціях науково-технологічного розвитку і вписуються у панівні фази сучасних промислово-технологічних хвиль.

Залежно від головного вектора руху вчені виділяють дві основні моделі інноваційної політики: 1) інноваційна політика, орієнтована на виконання науково-технічних програм і проектів загальнонаціонального значення (головною метою є сприяння розвитку галузей, що мають пріоритетне значення для країни); 2) орієнтована на поширення науково-технічних знань [6].

Аналізуючи еволюцію механізмів державного регулювання інноваційних процесів, І. Сільченко виокремлює три типи державної інноваційної політики:

1. Державна інноваційна політика, що базується на розумінні інноваційного процесу як сукупності відокремлених стадій, при цьому використовуються переважно інструменти стимулюючого характеру, функції управління поділено між різними інститутами регулювання.

2. Державна інноваційна політика, що передбачає розширену участь держави в інноваційному забезпеченні економічного розвитку, державне стимулювання партнерства між інноваційними установами та промисловістю, при цьому інноваційна діяльність глибоко інституціоналізована.

3. Державна інноваційна політика націлена на формування зв'язків національної інноваційної системи з іншими складовими економічної системи держави, прискорений розвиток міжнародного та трансграничного співробітництва [11, с. 32].

Вчені виділяють й інші типи державної інноваційної політики, зокрема політику технологічного поштовху, яка передбачає визначення державою пріоритетних напрямів науково-технологічного та інноваційного розвитку, розроблення різних державних програм, великі капіталовкладення у масштабні інноваційні проекти, використання інших прямих форм державної участі в регулюванні інноваційних процесів; політика ринкової орієнтації, що передбачає провідну роль ринкового механізму в розподілі ресурсів та визначенні напрямів розвитку науки і техніки, а також обмеження ролі держави в стимулюванні фундаментальних досліджень; політика соціальної орієнтації, яка передбачає соціальне регулювання наслідків НТП – процеси прийняття рішень відбуваються із залученням широкої громадськості, рішення приймають за умов досягнення соціально-політичного консенсусу; політика, націлена на зміни економічної структури господарського механізму, що передбачає істотний вплив передових технологій на вирішення соціально-економічних проблем, на зміну галузевої структури, взаємодію суб'єктів господарювання, рівень життя тощо [4].

Т. Захарова виділяє такі групи країн за спільними ознаками інноваційної політики: 1) країни, що орієнтовані на лідерство в науці, реалізацію великих цільових проектів, що охоплюють всі стадії інноваційного циклу; 2) країни, що орієнтовані на створення сприятливого інноваційного середовища та оптимізацію всієї економіки; 3) країни, що стимулюють нововведення шляхом розвитку інноваційної структури та опанування досягненнями світового науково-технічного прогресу, а також координацію дій різних секторів в галузі науки і технологій [6].

В. Будкін, досліджуючи еталонний досвід формування та реалізації інноваційної політики розвинених країн, виділяє дві інноваційні моделі: північноамериканську – коли держава створює лише умови для інноваційної діяльності, але безпосередньо не здійснює фінансової та прямої економічної підтримки для її реалізації (США та Канада); європейську – держава активно втручається у сферу інноваційної діяльності як шляхом часткового фінансування робіт на передвиробничій стадії науково-технічних розробок,

так і у більш регламентованому стимулюванні інноваційного процесу на виробничій та післявиробничій стадіях. Важливою особливістю європейської моделі є можливість інтеграції – значна частина високотехнологічних наробок є результатом спільних міждержавних проєктів у межах ЄС, що дозволяє концентрувати сукупні кошти та дослідницький потенціал на найбільш важливих напрямках технологічного розвитку [3, с. 27].

Особливості державної інноваційної політики визначаються стратегією інноваційного розвитку. У випадку реалізації стратегії “перенесення” – державна інноваційна політика націлена на використання механізмів залучення зарубіжних інновацій, їх адаптацію та на цій підставі формування національного інноваційного потенціалу. При реалізації стратегії “запозичення” – державна інноваційна політика передбачає створення умов для використання зарубіжних інновацій в економічній діяльності. Згідно зі стратегією “нарощування” визначальним принципом державного регулювання є генерування національних інновацій з обмеженим використанням інших джерел розвитку [11, с. 32].

Виходячи з територіальної, галузевої та структурної неоднорідності науково-технічного потенціалу України, фахівці розглядають можливість використання різних моделей інноваційного розвитку, а саме: 1) “активної дифузії інновацій”, яка характеризується взаємодією уряду з науковими установами, ВНЗ, підприємствами і організаціями; 2) “державної підтримки інноваційних форм”, що орієнтована на державну підтримку будь-яких національних інноваційних структур у виході з наукоємною продукцією на світовий ринок; 3) “локального інноваційного середовища”, що характеризується концентрацією на певній території наукового, освітнього, виробничого, фінансового потенціалів, об’єднаних єдиним процесом технологічного розвитку; 4) “міжгалузевих наукових технічних комплексів”, яка може стати інноваційною системою за умови генерації всіх характерних для моделі “локальне інноваційне середовище” факторів; 5) модель СНД, що заснована на науково-технічному співробітництві між державами, підприємствами та організаціями країн СНД за спільними програмами, що передбачають взаємовигідний обмін науково-технічною інформацією тощо; 6) “світового співробітництва”, що орієнтована на активну участь України у міжнародному науково-технічному співробітництві і широкому обміні науковими результатами і новими технологіями [7].

І. Одотюк, О. Фащевська та С. Щегель виділяють такі основні підходи до реалізації інноваційної політики з урахуванням закордонного досвіду:

1. Залучення сучасних технологій із-за кордону. Державна політика орієнтована на широке впровадження сучасних технологічних процесів, поступовий перехід до застосування передових технологій, формування економіки з домінуванням п’ятого та шостого технологічного укладу. Така політика використовувалась у Китаї, Ізраїлі, Індії, Південній Кореї, Індонезії.

2. Об'єднання зусиль держави й бізнесу в напрямі фінансового забезпечення розвитку власної бази наукових досліджень, що передбачає використання принципів державно-приватного партнерства в таких сферах, як: фінансова (шляхом створення венчурних та інших фондів спільного інвестування); наукова (формування технологічних і наукових парків); регіональної економіки (у формі інноваційних кластерів); соціальна (разом із формуванням виробничої інфраструктури та забезпеченням розвитку базових технологій, за що традиційно відповідає держава). Така політика мала місце у Великій Британії та Канаді [10].

3. Розбудова переважно інституційного середовища всередині країни. Створені інститути інноваційного розвитку зосереджуються на залученні і розміщенні в національній економіці фінансового, людського, техніко-технологічного капіталу з-за кордону, і спрямування його в найбільш технологічно модернізовані види діяльності й виробництва. Підхід мав місце у Великій Британії та Італії.

4. Формування системи фіскальних і фінансово-економічних преференцій з метою створення найбільш привабливої платформи для ведення інноваційного бізнесу в регіоні. Підхід мав місце у Великій Британії та Канаді [10].

Має рацію Ю. Атаманова, коли стверджує, що державна інноваційна політика має охоплювати такі напрями як: визначення стратегії інноваційного розвитку; встановлення пріоритетів наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; розробка, координація та реалізація програм соціально-економічного розвитку з визначенням в них інноваційної складової; встановлення режимів та засобів державного регулювання інноваційної діяльності; розробка, вдосконалення та впровадження механізмів взаємодії всіх елементів НІС; формування інноваційної інфраструктури шляхом як створення її об'єктів, що відсутні у діючій НІС, так і підтримання діяльності вже функціонуючих її суб'єктів; діяльність з формування, правового оформлення та розвитку інноваційного ринку; нормативно-правове забезпечення функціонування НІС, в тому числі здійснення наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, охорони прав інтелектуальної власності; підготовка спеціалістів в галузі інтелектуальної власності та інноваційної діяльності; здійснення інформаційної підтримки суб'єктів інноваційної діяльності, в тому числі з наданням консалтингових послуг; здійснення контролю за дотриманням учасниками НІС законодавчо встановлених вимог до їхньої діяльності; міжнародне співробітництво з питань інноваційного розвитку з метою входження України до світового наукового та інноваційного середовища, а також створення сприятливих умов для діяльності вітчизняних суб'єктів інноваційної діяльності на іноземних ринках; захист прав та законних інтересів учасників НІС, в тому числі прав інтелектуальної власності [1, с. 53–54].

Для України більш доцільною може бути інноваційна політика, яка охоплюватиме запровадження структурних зрушень в економіці із

створенням інституційного середовища для забезпечення інноваційного розвитку у спільному з країнами ЄС напрямку. У цьому контексті слід враховувати важливі аспекти інноваційної політики ЄС.

Основними напрямками державної інноваційної політики країн Європейського Союзу щодо підтримки інноваційних підприємств є: усунення бюрократичних перепон для започаткування бізнесу; надання прямої фінансової підтримки; полегшення доступу до джерел фінансування; зменшення податкового тягаря; підготовка кваліфікованих кадрів для потреб бізнесу [8].

Результативність реалізації державної інноваційної політики безпосередньо залежить від комплексу засобів впливу, правильності, повноти та своєчасності їх застосування.

Набір методів і засобів державної інноваційної політики доволі широкий. Це різні державні заходи, які стимулюють інноваційну активність бізнесу; коригування податкового, патентно-ліцензійного законодавства; амортизаційних відрахувань; регулювання передавання технологій; система контрактних взаємовідносин; зняття ряду обмежень щодо охорони навколишнього середовища, антитрестовського законодавства; різні форми підтримки міжорганізаційної кооперації та малого інноваційного бізнесу [7].

Основними формами стимулювання інноваційних підприємств у країнах з розвинутою ринковою економікою є: пряме фінансування (субсидії, позики), що досягають 50 % витрат на створення нової продукції і технологій (Франція, США та інші країни); спрощене оподаткування для підприємств, що діють в інноваційній сфері, у т.ч. виключення з оподаткованих сум витрат на НДДКР і списання інвестицій на НДЦКР, пільгове оподаткування університетів та НДІ (Японія); законодавче забезпечення захисту інтелектуальної власності й авторських прав; надання позичок, зокрема без виплати відсотків (Швеція); цільові дотації на науково-дослідні розробки (практично у всіх розвинених країнах); створення фондів впровадження інновацій з урахуванням можливого комерційного ризику (Великобританія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Нідерланди); безкоштовне ведення діловодства за заявками індивідуальних винахідників, безкоштовні послуги патентних повірених (Нідерланди, Німеччина); державні програми щодо зниження ризиків і відшкодування ризикових збитків (Японії); програми пошуку і залучення талановитих іноземних спеціалістів, включаючи прискорене оформлення їм віз, надання стипендій для навчання і поліпшення умов проживання (Японія, США, Австралія) [8].

Для України дієвим інструментом може бути повернення підприємствам ПДВ але з вимогою використання його сум виключно на визначені державою пріоритетні напрямки інноваційної діяльності. Також перспективним засобом впливу може бути створення пільгових умов в регіонах України (з обов'язковою диференціацією за напрямками та територіальною спеціалізацією) для залучення іноземних інвестицій у створення спільних

підприємств, які виготовлятимуть високотехнологічну продукцію V та VI технологічних укладів переважно для зовнішніх ринків із залученням до НДДКР цих підприємств українських науково-дослідних, навчально-наукових та проектних організацій і кваліфікованих фахівців регіону.

Також необхідним є створення в Україні інтерактивної віртуальної інноваційної мережі з виокремленими територіальними блоками для малих, середніх підприємств та фізичних осіб підприємців. Вектор діяльності такої мережі має бути спрямований на інтеграцію у інноваційний простір ЄС із забезпеченням конкурентних переваг малим і середнім українським інноваторам на зовнішніх та внутрішньому ринках.

На початку нової технологічної хвилі при формуванні шостого технологічного укладу для України нагальною є радикальна зміна державної інноваційної політики, що передбачає обґрунтування адекватної її моделі, визначення загального вектора технологічних змін, уточнення пріоритетних напрямів інноваційного розвитку в контексті розбудови ядра 6-го технологічного укладу, запровадження європейських інструментів стимулювання інноваційної діяльності малих і середніх підприємств та ін. Подальшого розгляду потребують питання конкретизації механізмів і засобів формування і реалізації державної інноваційної політики нового спрямування.

Література:

1. *Атаманова Ю.* Державна інноваційна політика: проблеми правового визначення та законодавчого закріплення / Ю. Атаманова // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2007. – № 6. – С. 49–59.
2. *Бова Т. В.* Пріоритети державної інноваційної політики на державному та регіональному рівнях [Електронний ресурс] / Т. В. Бова. – Режим доступу : lib.chdu.edu.ua/pdf/naukrprac/govermgmt/2010/147-135-20.pdf.
3. *Будкін В.* Державна інноваційна політика: український та зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / В. Будкін // Дослідження міжнародної економіки : Збірник наукових праць. – Вип. 1 (66). – Режим доступу : dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/.../02-Budkin.pdf?
4. *Бутирська І. В.* Особливості формування державної інноваційної політики [Електронний ресурс] / І. В. Бутирська. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/29_DWS_2009/Economics/53704.doc.htm.
5. *Слець О. П.* Державне регулювання інноваційної діяльності [Електронний ресурс] / О. П. Слець. – Режим доступу : www.kpi.kharkov.ua/archive/Наукова_періодика/.../72011_20.pdf.
6. *Захарова Т. В.* Інноваційна політика держави та принципи її регулювання [Електронний ресурс] / Т. В. Захарова. – Режим доступу : <http://intkonf.org/zaharova-tv-innovatsiy-na-politika-derzhavi-ta-printsipi-yiyi-regulyuvannya/>.
7. Інноваційна політика держави [Електронний ресурс] // Основи економічної теорії: політекономічний аспект. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/630/39/>.

8. Лебедева Л. В. Сучасна інноваційна політика держави в Україні: проблеми та перспективи реформування [Електронний ресурс] / Л. В. Лебедева // Ефективна економіка. – 2014. – № 1. – Режим доступу : www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2664.

9. Лисюк В. М. Інноваційна політика – основа модернізації економіки держави / В. М. Лисюк, М. Г. Скрипник // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 1 (6). – С. 147–152. – Режим доступу : <http://economics.opu.ua/files/archive/2013/n1.html>.

10. Одолюк І. В. Сучасна інноваційна політика України: передумови, основні підходи та напрями реформування [Електронний ресурс] / І. В. Одолюк, О. М. Фащевська, С. М. Щегель // Вісник НАН України. – 2012. – № 7. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/.../cgiirbis_64.exe?

11. Сільченко І. А. Державна інноваційна політика в умовах формування інноваційної моделі розвитку / І. А. Сільченко // Вісник Бердянського ун-ту менеджменту і бізнесу. – 2010. – № 1 (9). – С. 31–35.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 351.773 : 35.082.2

Є. А. КУЛЬГИНСЬКИЙ

ОСНОВНІ КРОКИ В РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ

Наведено перші ефективні кроки з реформування систем охорони здоров'я країн Вишеградської четвірки після підписання угод про асоціацію з Європейським Союзом. Зазначено, що осмислення такого позитивного досвіду дасть можливість Україні, яка перебуває в умовах імплементації Угоди з ЄС, знайти найуспішніший шлях реформ галузі.

Ключові слова: реформування системи охорони здоров'я, країни Вишеградської четвірки, імплементація Угоди з ЄС.

The article is dedicated to the actualization of first effective steps to the creation of a new management in health care system based on an Agreement about the Association of Ukraine with European Union. The comprehension of such positive experience will be given by possibility Ukraine which is in the conditions of implementation of Agreement from ES, to find the most successful way of reforms of the sphere.

Key words: reformation of the public health care system, of Vyshegrad's four countries, implementation of Agreement with EU.

В Україні сучасний етап державотворення обумовив значне падіння рівня життя населення. Країна, яка перебуває в умовах війни та нечуваної внутрішньої міграції, може постати перед загрозою погіршення стану здоров'я своїх громадян. І саме ця обставина повинна змобілізувати систему державного управління сферою охорони здоров'я на проведення повномасштабних реформ. Можна очікувати, що опір змінам і незадоволеність населення будуть мінімальними, оскільки громадяни відчують реальну загрозу здоров'ю та життю в умовах неефективної, непрозорої, необгрунтовано вартісної або недоцільно безкоштовної системи охорони здоров'я України.

У найближчі роки Україні не вдасться витратити більше коштів на підтримку та поліпшення загальних норм у державній системі охорони здоров'я, зокрема запобігання епідемій, таких як ВІЛ/СНІД, туберкульоз, пропагування відмови від куріння й зловживання алкогольними напоями та ін. Це необхідно для боротьби з демографічним спадом, а також для подовження середньої тривалості життя нових поколінь, але кошти на такі державні програми можна знайти або із донорською допомогою, або через надзвичайно ефективне використання обмежених бюджетних ресурсів.

Українські дослідники М. Білинська [1; 4], Д. Карамішев [6], З. Надюк [3], Л. Джафарова [5] та інші у своїх розробках доводили, що первинна медицина повинна мати краще обладнання для виявлення тяжких хвороб і точнішого визначення правильного лікування для пацієнтів. О. Виноградов показав, що страхові компанії з приватним фінансуванням та управлінням повинні конкурувати за гроші пацієнтів, тимчасом як заклади вторинної та третинної медицини (тобто лікарі-спеціалісти та інтенсивна терапія в стаціонарі) – за контракти зі страховими компаніями. Якщо впливові професіонали стають на бік пацієнтів, становище останніх відчутно поліпшується і якість медичних послуг суттєво покращується.

Л. Мельник у своєму дослідженні стверджує, що фінансування системи охорони здоров'я також має змінюватися з плином часу [5]. Внески на охорону здоров'я, які сплачують працедавці, потрібно зменшити, й загальна сума таких внесків має відповідати вартості надання основних медичних послуг для всього зайнятого населення. Усі доходи громадян потрібно обкладати єдиною низькою ставкою податку для системи охорони здоров'я, щоб підтримувати соціальну солідарність у системі. Окрім того, всі громадяни мають вибирати між конкурентними страховиками здоров'я й мати змогу оплачувати різний рівень покриття витрат для них самих і для їхніх сімей. Державний бюджет, зрозуміло, залишиться відповідальним за надання коштів і державним фондам страхування здоров'я, і приватним страховикам від імені всіх людей, які не мають постійного доходу, наприклад громадян, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною тощо. Цілком доречно також розглянути запровадження спільних платежів за відвідання лікарів, хоч би якими символічними вони були.

На думку В. Рудого та В. Лехан, цей крок важливий для запобігання зловживанню первинною медичною допомогою та зменшення темпів зростання вживання й зловживання ліками за рецептами [3]. Автори стверджують, що подальша децентралізація фінансування закладів амбулаторного й стаціонарного лікування необхідна для того, щоб поліпшити управління й контроль за цими установами. Після проведення обережного планування та аналізу можна розглядати запровадження обов'язкового приватного страхування здоров'я. Воно має суттєво поліпшити інформованість населення щодо вартості медичних послуг і забезпечити достатньо стимулів до самопомоги.

Метою даної статті є виокремлення перших кроків з реформування систем охорони здоров'я країн Вишеградської четвірки після підписання угод про асоціацію цих країн з ЄС. Осмислення такого позитивного досвіду дасть можливість Україні, яка перебуває в умовах імплементації Угоди з ЄС, знайти найуспішніший шлях реформ галузі.

Коли у країнах Вишеградської четвірки прийшли до влади перші демократично обрані уряди, приватизацію було поставлено чи не на перше місце в порядку денному. Однак приватизація соціальних послуг, зокрема в системі охорони здоров'я, вважалася дискусійним питанням. Самі лікарі також не були одностайними щодо того, яка частина їхньої професії має керуватися ринковими законами. Першим кроком стало запровадження інституту сімейного лікаря. Реформи почалися із запровадження договірних відносин між державою та особою для професії лікарів широкого профілю, так званої професії “сімейний лікар” – зазвичай це перша точка контакту пацієнтів із системою охорони здоров'я. Здебільшого приватизація не потребувала фізичного продажу громіздкого обладнання – необхідна була лише система ліцензування такої діяльності. Вважали, що цей перший рівень послуг системи охорони здоров'я найкраще надають лікарі, які отримали ліцензії від органів місцевого самоврядування найнижчого рівня.

Таким чином, органи місцевого самоврядування найнижчого рівня отримали також право видавати ліцензії та продавати на конкурсній основі право займатися лікарською практикою у випадках, де потенційно існувало більше одного кандидата на посаду. Фінансування діяльності лікарів широкого профілю змінилося на краще. Тепер пацієнти здобули право вибирати між достатньою кількістю дипломованих лікарів, що зумовило певний рівень конкуренції, а отже, посилило економічні стимули до поліпшення якості послуг.

Наступним важливим кроком став вільний допуск приватного капіталу до системи охорони здоров'я. Іншим важливим аспектом ранніх реформ була можливість створювати нові заклади охорони здоров'я. Однак ці заклади залишилися на узбіччі системи охорони здоров'я, бо люди не мали багато грошей для оплати всіх витрат, і більшість з тих, хто мав їх достатньо,

досі могли використовувати свої зв'язки та вплив для отримання послуг прийнятної якості в державних закладах охорони здоров'я за рахунок фонду соціального страхування. Приватний капітал знаходив інші цінні сегменти ринку, особливо в галузі високотехнологічного амбулаторного й стаціонарного лікування пацієнтів. Але чим далі, державні фонди соціального страхування почали частково сплачувати певні послуги, які пропонували приватні клініки, бо це допомагало полегшувати тягар державних закладів охорони здоров'я, які уже були занадто перевантажені.

Наступним кроком можна вважати вдосконалення управління фондами соціального страхування. Тим часом як удосконалення слабких потужностей не давало будь-яких відчутних результатів через запеклу політичну опозицію та опір самих лікарів (більшість лікарів чинили опір втраті свого правового статусу державних службовців з усіма привілеями та пільгами), влада успішно вдосконалювала управління й адміністрування у фондах страхування здоров'я, що зазвичай є найбільшими позабюджетними фондами (після пенсійних) у фінансовому секторі.

Після запровадження цих критично важливих змін було прийнято рішення про подальші реформи системи охорони здоров'я. Однією з таких реформ стало започаткування спільних платежів як спосіб обмежити надлишковий попит. У Словаччині владі вдалося запровадити систему спільних платежів і за візити до лікарів широкого профілю, і за відвідання закладів, що пропонують амбулаторне лікування, а також плати за день стаціонарного лікування в лікарні. Виявляється, це досить важливо для обмеження зайвих візитів, медичних оглядів і рецептів; це само собою спричиняє зменшення зловживання лікарями – дуже поширеного явища у країнах Вишеградської групи.

Наступним рішенням було визначення основних і додаткових послуг.

Важливість ідеї відокремлення цих двох комплексів медичних послуг не можна недооцінювати. Широкий загал громадян змушений прийняти той факт, що обсяг медичних послуг, фінансованих за рахунок держави, не безмежний, і універсальне право на отримання медичних послуг не означає невіддільного права громадян отримувати всі види медичних послуг без будь-якої компенсації вартості цих послуг.

Це привело до укладання каталогу та класифікації медичних послуг. Нове законодавство Словаччини надало уряду повноваження створити комісію, яка описуватиме всі хвороби, а також визначатиме можливу терапію в кожному окремому випадку. Це необхідно для того, щоб система страхування (і державна, і приватна) мала доступ до інформації про свої кінцеві фінансові зобов'язання, а також, щоб лікарі могли підраховувати, яку суму страхового доходу вони мають право отримати в кожному окремому випадку обстеження та лікування. Класифікація медичних послуг вкрай необхідна для пацієнтів – вона визначатиме частку їхньої оплати (і через страхування, і завдяки спільним платежам).

Уряди країн Вишеградської четвірки наразі розглядають можливість запровадження багатоканальної системи фінансування медичних послуг з обов'язковим приватним страхуванням здоров'я. Ця система може бути аналогічною до тієї, що вже є поширеною практикою в реформованих системах пенсійного забезпечення: Франції, ФРН, Великій Британії, Швеції. Багатоканальна система фінансування, яку пропонують потужні приватні заклади цих країн, що захищають інтереси пацієнтів і водночас конкурують за їхні гроші, може слугувати прикладом створення майбутньої подібної системи в Україні. З часом, коли новостворена система нагляду за страхуванням здоров'я набере сили та досвіду, дедалі більше з того, що зараз покривають державні страховики, можна передавати конкурентним приватним компаніям, які займаються страхуванням здоров'я.

Наразі в зазначених країнах широко обговорюється питання запровадження конкуренції серед закладів стаціонарного обслуговування й аконкуренції серед закладів стаціонарного й амбулаторного лікування. Тривають запеклі дискусії щодо приватизації лікарень і клінік, які пропонують амбулаторне лікування. Представники урядів країн наголошують, що питання форми власності закладів вторинної й третинної медицини менш важливі, ніж питання їхнього фінансування. Без підтримки жорсткої конкуренції серед лікарень і клінік неможливо поліпшити якість надаваних ними послуг. Конкуренцію можна створити завдяки вільному входу на цей ринок і виходу з нього, а також лібералізації права власності за умови, що наявні заклади не мають бути обов'язково приватизованими.

Наразі на порядку денному країн, які розглядаються, перебуває процес децентралізації вторинної й третинної медицини. Більшість лікарень та амбулаторних клінік залишаються в руках або місцевих, або регіональних органів самоврядування. У країнах Вишеградської групи, зокрема в Польщі, уряд вирішив децентралізувати управління державними фондами страхування здоров'я; лікарні та більші підрозділи амбулаторного лікування зараз підпорядковуються місцевій владі. У країнах, менших за розміром, наприклад у Словаччині, Угорщині й Чехії, немає такого очевидного рівня прив'язки управління більшими медичними закладами в ієрархії державного управління, але децентралізація однак можлива й декларована як бажаний варіант розвитку реформ.

Таким чином, країни Вишеградської четвірки у своєму поступі щодо реформ систем охорони здоров'я зробили певні подібні кроки, а саме: приватизація соціальних послуг, зокрема в системі охорони здоров'я; вільний допуск приватного капіталу до системи охорони здоров'я; вдосконалення управління фондами соціального страхування; започаткування спільних платежів як способу обмежити надлишковий попит;

визначення основних і додаткових послуг з укладанням каталогу та класифікацією медичних послуг тощо.

Такі реформи спричинили до покращання якості медичних послуг, зростання задоволення населення рівнем медичної допомоги, покращання показників популяційного здоров'я і оптимізацію використання обмежених бюджетних асигнувань на систему охорони здоров'я країн і можуть бути запропоновані українській системі державного управління охороною здоров'я як варіант виходу із системної кризи цієї галузі суспільних відносин.

Література:

1. Білинська М. Управління для забезпечення здоров'я як нова стратегія в державному управлінні / М. Білинська, Л. Жаліло, О. Мартинюк // Вісник НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 92–98.

2. Білинська М. Сучасні управлінські проблеми формування і реалізації демографічної політики / М. Білинська, Н. Рингач // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 8 квітня 2011 р. : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 2. – С. 313–319.

3. Білинська М. Перспективи державної політики України щодо охорони репродуктивного здоров'я / М. Білинська, С. Мокрецов // Держава та регіони. – Серія : Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 196–200.

4. Белинская М. Межотраслевая стратегия в государственном управлении охраной экологического общественного здоровья в Украине / М. Белинская // Стратегия инновационного развития регионов России в посткризисный период : материалы I Славянского Форума “Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода” и междунар. науч.-практ. конф. В 2-х т. Т. 1 ; под общ. ред. О. П. Овчинниковой. – Орел : Изд-во ОРАГС, 2010. – 290 с.

5. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. монографія : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ. – 2013. – Ч. 1. – 396 с.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співгол.), М. М. Білинська (співгол.) та ін. – 2011. – 788 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

О. Ю. СЕРГЕСЬВА

КОНЦЕПЦІЯ НЕЗАЛЕЖНОГО ВИВЧЕННЯ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКУ СПІЛЬНОТУ

Проаналізовано розвиток концепції незалежного навчання з урахуванням світового досвіду. Розглянуто можливості подальшої імплементації незалежного вивчення іноземних мов для фахівців державного управління. Визначено основні напрями подальшого розвитку мовної освіти в Україні.

Ключові слова: незалежне навчання, іноземна мова, автономна освіта, мовна освіта.

The analysis of an independent learning concept regarding international experience has been made. Opportunities for further implementation of independent foreign languages learning for public administration professionals have been highlighted. Main directions of further development of language education in Ukraine has been determined.

Key words: independent learning, foreign language, autonomous education, language education.

Сучасні стандарти європейської освіти потребують високого рівня володіння комунікативною компетенцією з іноземної мови, найчастіше англійської, як мови спілкування в європейському просторі. На жаль, незважаючи на досить тривалий євроінтеграційний курс України та державні завдання, українські державні службовці залишаються відокремленими від ЄС мовним бар'єром. Більшість із них не володіють жодною з робочих або офіційних мов Спільноти, що на практиці обмежує їх можливості отримати міжнародний досвід державного управління, брати участь у міжнародних конференціях, проходити стажування, працювати в міжнародних проектах. Особливого значення з огляду на це набуває організація професійно-орієнтованого навчання державних службовців іноземній мові таким чином, щоб вони могли досягнути певного рівня іншомовної компетентності, який би давав змогу здійснювати ефективну комунікацію в професійній діяльності. Створення у державі системи безперервної мовної освіти, що забезпечує можливість вивчати іноземні мови, є однією із стратегій мовної освіти в Україні. Державна політика стосовно безперервної освіти проводиться з урахуванням світових тенденцій розвитку освіти протягом життя, соціально-економічних, технологічних та соціокультурних змін. Безперервність освіти реалізується шляхом багатьох принципів, одним із яких є впровадження незалежного навчання.

Концепція незалежного навчання розвивалася поступово протягом багатьох років і нарешті посіла почесне місце в мовній освіті. Різноманітні розробки як з сфери викладання мови так і з інших сфер внесли помітний вклад до цієї концепції. Незалежне навчання є терміном, що використовується в багатьох значеннях. Частково він перетинається з терміном автономне навчання та може мати наступну конотацію – здібність студента працювати незалежно та контролювати навчальний процес. Однак, незалежне навчання може бути просто описом режиму навчання; навчання, що відбувається незалежно від (звичайно) викладача, але зовсім не обов'язково не контролюється викладачем, як у випадку з комп'ютерним мовним навчанням, яке є високо керованим, і може витіснити традиційні форми контролю з боку викладача.

Незалежне навчання, однак, може концентруватися на навчальному змісті яким оперує студент, але також наголос може бути зроблено на якості навчання, що визнається та підтримується світом. Для того, щоб позитивно відповідати змінам незалежні учні мають розглядатися як ті, що мають знання, мотивацію та вміння, що дозволять їм навчатися ефективно за таких умов. Іншими словами, вони мають бути автономними, щоб навчатися незалежно.

Зацікавленість в автономії індивідуума з'явилася ще за часів Аристотеля, та здебільшого вплинула на політику ХХ ст. через праці Канта, та, у свою чергу, мала великий вплив на освіту. Особливо це стає помітним після другої світової війни, коли з'являється велика кількість рухів за права меншин, які використовують концепцію автономності за для реалізації своїх ідей про право на свободу вибору. Вони бачили освіту як інструмент для підтримки людей та підвищення їхньої компетентності. Як писав Х. Холек, "освіта для дорослих має стати засобом для підвищення відчуття компетентності та свободи в людині та, в деяких випадках, засобом для зміни свого оточуючого середовища. Йде повільний перехід від ідеї людини – продукту свого суспільства до ідеї людини – творця свого суспільства" [13].

Ці ідеї перекликаються з потужною працею бразильця П. Фрейра. Його ідеї обертаються навколо розуміння освіти як потужної сили та потягу критичної педагогіки, яка дає змогу пригніченим реалізувати свій потенціал як особистостям, які усвідомлюють свою діяльність та світ в якому вони мешкають, виконують свою роботу та досягають цілей, приймають рішення зважено, приділяють увагу зовнішнім відносинам та творчо впливають на світ [11].

З цієї точки зору освіта сприймається як засіб надати учням можливість збудувати власноруч своє життя та життя навколо. З боку учня це, ймовірно, потребує отримання контролю над процесом і змістом навчання. За словами Р. Коллінз і М. Хамонд, усе починається з усвідомлення того, що кінцева ціль освіти – це покращення суспільства, і це критичне знання та соціальна дія спрямована на розвиток є бажаними результатами будь якої освітньої інтервенції [7]. Подальший розвиток ця ідея отримала у вигляді руху за мовну компетенцію, що знайшло відображення в працях Е. Хокінса, С. Джеймса та П. Гарета; критичної мовної компетенції, автором якої був

Н. Ферклоу і т. д. [12; 15; 10]. Таким чином було визнано політичний вплив ідей, які мали учні, на вивчення їх власної мови та іноземної, їх використання та наслідків, одним з яких було підвищення обізнаності людей щодо політичного аспекту мови.

На додачу, на мовну освіту вплинула глобалізація суспільства. Після другої світової війни драматично зріс попит на іноземну мову та другу мову спілкування. Міжнародна торгівля, доступніша комунікація, дешевший транспорт, міжнародні політичні досягнення (наприклад, створення ООН) та міграція – все це призвело до підвищення зацікавленості у вивченні іноземних мов та вплинуло на зміст викладання, оскільки комунікативні навички стали більш важливими ніж будь-коли. Е. Броді та М. Кенінг пов'язують це з потребою в різноманітних навичках “використання мови для ефективної комунікації, що включає донесення значення, а не декодування лінгвістичних символів і, таким чином, потребує здібності впевнено вправлятися з непередбачуваними ситуаціями” [5].

Метою статті є пошук можливостей для подальшої імплементації ідей незалежного вивчення іноземних мов для фахівців немовних спеціальностей, зокрема державних службовців, в систему мовної освіти в Україні.

Глобальні зміни щодо доступності інформації (дешевші печатні матеріали, комп'ютерні бази даних, Інтернет) також дуже сильно вплинули на здатність сучасних людей обробляти великі обсяги нової інформації, пов'язувати її з іншою інформацією та інтерпретувати її. Люди потребують навичок, які дозволять швидко адаптуватися до ситуації, що змінюється, та розвивати нові навички, так як більш не існує незмінного знання, що має бути перенесене на учня.

Вплив глобалізації таким чином означає, що все більше студентів можуть впоратися з все більшим обсягом інформації. Це звичайно призвело до підвищення вартості навчання. Більше не є можливим навчити всіх студентів всьому, що вони потребують. Д. Крабе цитує Ван Екка: “з економічної точки зору суспільство не має ресурсів для надання необхідного рівня персонального навчання для всіх членів в кожній сфері навчання. Таким чином учні мають взяти відповідальність за власні навчальні потреби на себе, якщо вони хочуть придбати знання, які їм потрібні” [8].

Крім економічних та політичних змін, відбуваються і радикальні зміни в сприйнятті педагогіки. Вплив на педагогіку здебільшого робився з боку психології. Багато психологів почали надавати все більше уваги особистості на противагу біхевіоризму, що був сфокусованим на видимих змінах в поведінці. Також великий вплив мав в цьому сенсі конструктивізм, який протистоїть позитивістському погляду на світ, і бачить знання як точне відображення об'єктивної реальності. Знання з точки зору позитивізму може бути знайдено та викладено. Конструктивізм, однак, бачить знання як реорганізацію та реструктуризацію досвіду, якому не можна навчити, тому що він є унікальним для кожної людини [6].

У психології стає впливовим гуманізм як “вивчення особистості, що сфокусоване на суб’єктивному досвіді індивідуума – його або її особистому баченні світу” [1]. Він відводить центральне місце унікальному індивідууму. Досвід і погляди є більш важливими ніж поведінка. Ми бачимо відображення цього в теорії особистісних положень Дж. Келлі, в якій “... ні події та речення викарбовуються в пам’яті, а об’єкт уваги – як ви розумієте справи та що ви з ними робите” [16].

У своїй теорії Дж. Келлі намагався знайти виміри, що використовує індивідуум, щоб інтерпретувати або створити себе та світ навколо себе, вважаючи, що індивідуум створює гіпотези та формулює свої власні теорії щодо світу. В навчанні цей активний та суб’єктивний процес створення нових знань є центральним для розвитку особистості. Це тягне за собою зміну в навчальній діяльності, яка є більш значущою для учня та пов’язана його власним досвідом і потребами. Розуміння навчального процесу є передумовою для успішного навчання. Крім того, якщо навчальні матеріали та аудиторії ніяк не пов’язані з особистим досвідом учня і не застосовуються безпосередньо для навчального процесу, вони не будуть мати впливу на загальне особистісне формування. Індивідуум має вміння будувати свій приватний навчальний простір відповідно до своїх потреб і заповнювати його персонально значущим навчальним матеріалом.

Цей підхід знайшов відображення в гуманістичному навчальному плані Ф. Дубина і Е. Ольштайна, який має наступні цілі та характеристики [9]:

- акцент на змістовній комунікації;
- учень є центральною фігурою;
- навчання є самореалізацією досвіду, де учень має вирішальний голос щодо прийняття рішень;
- викладач є посередником;
- перша мова учня розглядається як допомога для розуміння цільової мови.

Явні зв’язки з незалежним навчанням можна чітко побачити в наступній цитаті: “У конкретних умовах, гуманістичний навчальний план робить високу ставку на людей, які беруть відповідальність за своє власне навчання, які приймають рішення для себе, вибирають і ініціюють діяльність, виражаючи почуття та думки про потреби, здібності та вподобання” [9].

Мета всього вищевказаного в тому, щоб дослідити на широкому рівні, як глибоко і широко автономія і незалежне навчання вкоренилися в більш широких політичних, економічних, соціальних та педагогічних розробках. Всі ці події справили значний вплив на мовну освіту і наукові дослідження в сфері мовної освіти. Отже, концепція автономії з’являється наприкінці 1970-х рр. і різні додаткові обґрунтування були визначені для її включення в викладання та навчання. Багато з цих змін стають можливими завдяки потребі в певній незалежності з боку учня. Іноді це був позитивний вплив, а іноді й ні, як ми побачимо пізніше. Далі ми обговоримо деякі з цих змін.

Автономія знедавна пов'язана з дослідженнями індивідуальних особливостей щодо мовного навчання, таких як здібності, характер та стиль навчання, і багато в чому залежить саме від індивідуальних відмінностей [17]. Автономія також впливає на мовне навчання; більша автономія може привести до більш високого рівня впевненості і більш позитивного самосприйняття, що знову-таки пов'язано з дослідженнями в області психології щодо підходів до навчання, таких як активний проти реактивного. Інший напрям досліджень, який сильно вплинув на дану сферу, це дослідження мотивації, де автономія тісно пов'язана з мотивацією та, зокрема, з внутрішньою мотивацією. Крім того, хоча наразі мали місце проблеми щодо визначення автономного учня, здається, тут є багато спільного з характеристиками, що зазвичай має успішний учень, який вивчає мову, і це теж стало плідною областю досліджень для різних вчених, які пропонують автономію, як континуум в навчанні від меншої до більшої автономії.

Учні все більше вимагають доступу до освіти. У минулому це відносилось до груп меншин і жінок, а зараз ми маємо на увазі дорослих учнів та учнів, які раніше не мали можливості отримати вищу освіту – спостерігаємо збільшення числа технічних вузів і перетворення їх в університети. Такі учні бажають вивчати мови з цілої низки причин. Також, люди в країнах, що розвиваються потребують більшого доступу до освіти, часто за кордоном. Люди стали більш активно заявляти про свої потреби і все більше планують своє майбутнє, в тому числі свою освіту. Це можна розглядати як прояв незалежності. У галузі вищої освіти це призвело до більш широкого діапазону учнів, які вивчають мови; вони можуть вивчати англійську мову, щоб отримати доступ до навчальної програми [17], або вони вивчають мову з певною метою поповнення знань у власній фаховій галузі. Зростання загальноінституційних схем вивчення мов у Великобританії є одним із прикладів того, як студенти немовних спеціальностей можуть працювати на одному мовному рівні з мовними фахівцями, але при цьому показують принципово інший рівень володіння фаховою лексикою [14].

Чим більше учнів з більш широкого соціального та культурного спектру продовжують освіту, тим частіше вони потребують умов, відмінних від традиційної аудиторії. Тепер вони можуть навчатися вдома або на роботі, а також і в спеціалізованих навчальних центрах, або отримати інші форми підтримки, такі як експертна підтримка в Інтернеті або у мовного радника електронною поштою. Такі зміни призводять до більшої гнучкості для учня, більш широкого вибору і свободи щодо того, коли і де, і, часто, що вивчати. Ці зміни часто також вимагають від учня більш широких здібностей, щодо можливості зробити цей вибір, керувати своїм власним навчанням і підтримувати мотивацію.

Учні, які вивчають мову, постійно розширюють коло причин, з яких вони бажають вивчати мову. У Великобританії, наприклад, спостерігається скорочення числа студентів мовного профілю в системі вищої освіти, але в той же час ми бачимо переважне зростання тих, хто бере участь у вивченні мови в якості

придбання додаткового вміння, і ці учні знаходять багато причин для вивчення мов, а також бажання вивчати широкий спектр мов. Розвиток професійно-технічних мовних курсів додає різноманітності, але знову ж таки це вимагає більшої гнучкості для задоволення різноманітних професійних контекстів.

Учні все більш чекають на підтримку в навчанні, лише доступ до інформації не є достатнім. Хорошим прикладом цього є велика кількість студентів, які йдуть за кордон для навчання і вивчення другої мови. Їх знання та попит на різні види підтримки стає все більш складним. Одне дослідження [17], наприклад, виявило, що тепер наявність спеціалізованого центру самопідготовки, на думку багатьох студентів є важливим фактором у виборі університету.

Як уже згадувалося вище, число студентів у вищих навчальних закладах різко зросло в останні 20 років. Крім того, студентське коло значно змінилось – збільшилась кількість дорослих учнів та іноземних студентів. Це часто є прямим результатом ринкових відносин в освіті. Це означає, що освітнім установам в даний час доводиться конкурувати за фінансування. Крім того, в деяких випадках державне фінансування виділяється на основі числа студентів. Ринок тисне на ресурси і персонал, і це, за деяких обставин, призводить до скорочення штатів, при розширенні числа студентів. Установи реагують на ці виклики по-різному. Наприклад, альтернативні форми підтримки вивчення мов у багатьох випадках призводять до більш індивідуального навчання з одночасною потребою у більш складних незалежних навчальних навичках.

Зміни в потребах учнів, описаних вище, в поєднанні з визнанням необхідності бачити учня в центрі навчальної програми, призводять до збільшення потреби даної установи в диверсифікованому навчальному забезпеченні. Це призвело до дослідження нових форм викладання та навчання, таких як, наприклад, дистанційне навчання. Багато з нових форм вимагають більшої автономії від учнів.

Розробка нових технологій надає багато можливостей для нових педагогічних розробок, а також для інновацій та розширення. Крім того, в ринковому контексті необхідність пропонувати сучасне обладнання для навчання має першорядне значення для того, щоб привабити потенційних студентів. Навчання з використанням нових технологій часто означає незалежне навчання, що, у свою чергу, призводить до необхідності розглядати педагогічні та методичні наслідки таких форм навчання.

Оскільки світ стає менше, існує зростаюча потреба спілкування між людьми. Економічний успіх дуже часто пов'язаний з цим, і це є зрозумілим для урядів та компаній по всьому світу. Дійсно, деякі країни, такі як Малайзія і Китай, просувають нові форми вивчення мови, визнаючи ці глобальні тенденції. Більш того, англійської мови замало, незважаючи на її домінування в якості основної глобальної мови; існує потреба говорити мовою замовника на міжнародних ринках і все частіше в економічних і соціальних відносинах між громадами всередині країни. Це було визнано в розширеному

Європейському Співтоваристві, наприклад, де “рідна мова плюс дві” позиціонується як мінімальна мовна вимога, і є необхідною вимогою, коли ми говоримо про підтримку європейської мобільності робітників. Попит на вивчення мови, отже, зростає в усьому світі. Європейська Мовна Рада сприяє самостійній роботі як ефективному засобу досягнення цих цілей.

Оскільки все більше і більше країн стають багатомовними в результаті глобальної міграції, виникають питання щодо місця мов різних громад в основному навчальному плані. З цілої низки причин, які відносяться до мовних потреб особистості та розвитку його/її двомовності і успішному розвитку мультикультурного суспільства, важливо, щоб більш широкий діапазон мов пропонувався в школах і університетах.

Освітняни відповідають на вищевказані виклики різними засобами. Взагалі кажучи, вони призвели до а) змін в педагогіці; і б) змін в забезпеченні мовної підтримки. Підвищена потреба у навичках самостійного навчання, яка супроводжує останні зміни, описані вище, були сприйняті деякими установами і політиками як виклик для оновлення сучасного розуміння щодо вивчення мови та ролі педагогів у цьому процесі. Це призвело до підвищеного інтересу до концепції автономії та засобів її зміцнення через навчання в аудиторії. Це призвело до змін у педагогічній практиці, що характеризуються більш центральною роллю учнів. Учням надано можливості для роздумів і покладено відповідальність за ті аспекти їх навчання, які раніше були твердо в царині викладача, такі як планування та оцінювання. Опис засобів, якими це робиться, чи може бути зроблено, виходить за рамки даної статті, оскільки вони охоплюють такі різноманітні області, як гнучке навчання, змішане навчання, метапізнання і роздуми учня, а також інструментів, таких як навчальні журнали та посібники, й оцінювання. Досить сказати, що деякі навчальні заклади та окремі викладачі пішли цим шляхом далі і по-іншому. Багато викладачів, які зацікавлені в цій темі, однак визнають наявність обмежень, що впливають з їх робочого середовища. Доручаючи управління учням, можна стикнутися з наслідками в розробці навчальних програм, методів оцінки, і цілої низки інших аспектів викладання та навчання, які можуть бути належно організовані тільки на рівні установи, а іноді навіть національної системи освіти (наприклад, якщо самооцінка буде прийнятою в якості життєздатної альтернативи традиційним іспитам). Викладачі, які мають найкращі спонукання, часто стикаються з труднощами при реалізації змін індивідуально. Деякі країни вже включили заохочення до автономного навчання в якості мети мовної освіти в відповідні національні навчальні програми (наприклад, Нідерланди, Фінляндія, Гонконг). Тим не менше, залишається ще багато роботи, яку належить зробити для того щоб, автономія стала повністю інтегрованою в “звичайне” мовне навчання.

Двома досить загальними інструментами для розвитку навичок незалежного навчання є забезпечення навчання учня, як частини звичайного навчання в класі, або в якості окремого предмета (або іноді навіть у вигляді

коротких курсів; і інструкція з стратегії. Зокрема, зосередження на навчальних стратегіях, як засобі зробити навчання більш ефективним і приємним у даний час є більш-менш звичайним явищем в аудиторіях по всьому світу.

Проте включення навчальних стратегій у викладання не обов'язково означає розвиток незалежності. Є різні типи стратегій, деякі з яких явно більш пов'язані з підвищенням обізнаності учнів, ніж інші. Когнітивні стратегії (такі як способи поліпшення утримання словникового запасу) є корисними, але без уваги щодо метакогнітивних стратегій (наприклад, виявлення мовних потреб), не ведуть до автономії – учні можуть чудово впоратись із вивченням словникового запасу, але не в змозі самостійно вирішити, коли та які слова вчити в першу чергу.

Інша загальна реакція від освітян полягає в пошуку альтернативних засобів підтримки вивчення мови. Створення спеціалізованих центрів самопідготовки є популярним варіантом. П. Бенсон стверджує, що “ресурсні центри самопідготовки є найбільш типовими засобами, за допомогою яких установи намагаються впровадити поняття автономії та незалежності протягом останніх двадцяти років ...” [2]. Однак центри самообслуговування також використовуються з інших прихованих причин. Нещодавно було проведено одне дослідження в 15 спеціалізованих центрах самопідготовки в вищих навчальних закладах Австралії і Нової Зеландії [17]. Було встановлено, що у деяких випадках самостійний доступ дійсно розглядався як спосіб індивідуалізованого навчання та впровадження поняття автономії в навчальну програму. Тим не менш в інших випадках самостійний доступ був лише економічною альтернативою забезпечення навчання з викладачем. Австралійська національна політика в галузі освіти визначає 25 годин, як мінімум, для акредитації очного мовного курсу, але дозволяє 5 годин для “керуваної самостійної роботи” без роз'яснення, що це значить. Деякі установи використовували час самопідготовки протягом цих п'яти годин, але не забезпечували належну підготовку або керівництво. Незалежність була передумовою для студентів, щоб бути успішними, а не вдалим результатом діяльності мовного центру.

Інші нещодавні доповнення до арсеналу освітніх положень включають в себе (комп'ютерне) дистанційне навчання та електронне навчання. Це є відповіддю на потребу в більшій гнучкості та спрощенні доступу до освіти. Обидва доповнення вимагають набору навичок з боку учня, а також переоцінки ролі викладача (або посередника чи консультанта). Деякі автори вказують на необхідність підготовки кадрів і постійну підтримку для того, щоб ці типи навчання були успішними, і особливо вказують на необхідність розвитку навичок самостійної роботи [18]. Як і з центрами для самостійної роботи, існує небезпека, що ці навички сприймаються як щось само собою зрозуміле.

Вище надано всього лише кілька прикладів, де стикаються супутні обставини. З одного боку, ми спостерігаємо збільшення числа людей, що вивчають мови. Крім того, ми бачимо, що зміни – як всередині, так і за межами освітніх закладів – вимагають певного ступеня незалежності в

навчанні. Різні реакції на ці проблеми з боку освітніх установ, як правило, включають підвищену підтримку мовного навчання, представленого в різних формах. Тим не менш підтримка, що надається вимагає додаткової підтримки. На жаль, освітяни все ще не прийшли до угоди щодо того, якою має бути ця підтримка, отже правильна підтримка часто відсутня, або недостатня. Однією з причин цього є збільшення корпоративізму в освіті: мовна підтримка піддається ретельному аналізу витрат, і іноді учень залишається поза рамками цього аналізу.

Ми вибрали термін “незалежне навчання” для назви цієї статті цілеспрямовано. Концепція автономії, яку залучено у більшу частину того, що ми описали вище, має якісне забарвлення. Автономні учні більш мотивовані, більш обізнані, більш активні і т.д. Однак, види навчання, пропоновані багатьма установами не обов’язково призводять до такого навчання, навіть якщо вони вимагають від учня володіння такими якостями, щоб бути успішними в навчанні. Незалежне навчання, таким чином, ширше від автономного навчання: незалежне навчання може бути автономним, але це не обов’язково так.

Такі моделі незалежного навчання, як правило, здаються статичними, але насправді вони являють собою динамічну реальність. Контекстом цієї моделі є швидкі зміни, які будуються на мінливих основах. В освіті відбувалися і продовжують відбуватися глибокі зміни, багато з яких є результатом істотних змін у глобальному суспільстві. Ми показали, що їх загальним наслідком була необхідність, навіть вимога незалежності для учня. Ми повинні зрозуміти, що означає незалежне навчання в порівняльному сенсі, в різних контекстах, що рухає ним, і як це проявляється. Тільки тоді ми зможемо оцінити такі зміни з метою забезпечення учнів належною підготовкою та підтримкою.

Література:

1. *Atkinson, R., et al.* 1993. *Introduction to Psychology*. – Forth Worth: Harcourt Brace.
2. *Benson, P.* 2000. *Autonomy as a Learners’ and Teachers’ Right*. In Sinclair, B., McGrath, I., & Lamb, T. (eds). *Learner Autonomy: Future Directions*. – London: Addison Wesley Longman, 111–117.
3. *Block, D., & Cameron, D.* 2001. *Globalization and Language Teaching*. – London: Routledge.
4. *Breen, M., & Mann, S.* 1997. *Shooting Arrows at the Sun: Perspectives on a Pedagogy for Autonomy*. In Benson, P., & Volley, P. (eds), *Anatomy & Independence in Language Learning*. – Harlow: Longman, 132–149.
5. *Broady, E., & Kenning, M.* 1996. *Learner Autonomy: An Introduction to the Issues*. In Broady, E., & Kenning, M. (eds). *Promoting Learner Autonomy in University Language Teaching*. – London: Association for French Language Studies/CILT, 9–22.
6. *Candy, P.* 1989. *Constructivism and the Study of Self-Direction in Adult Learning*. *Studies in Education of Adults*, 21, 95–116.

7. *Collins, R. & Hammond, M.* 1991. Self-Directed Learning. Critical Practice. – London: Kogan Page.
8. *Crabbe, D.* 1993. Fostering Autonomy from within the Classroom: the Teacher's Responsibility. System, 21:4, 443–452.
9. *Dubin, F. & Olshtain, E.* 1986. Course design. Developing programs and materials for language learning. – New York: University of Cambridge, p.76
10. *Fairclough, N. (ed).* 1992. Critical Language Awareness. – New York: Longman.
11. *Freire, P.* 1996. Pedagogy of the Oppressed. – London: Penguin.
12. *Hawkins, E.* 1984. Awareness of Language. An Introduction. – Cambridge: Cambridge University Press.
13. *Holec, H.* 1981. Autonomy and Foreign Language Learning. – Oxford: Pergamon Press.
14. *Ibarz, T. O'Leary, C. & Woodin, J.* 2002. Languages for ALL in HE. Paper at the Sheffield Multilingual City Forum Conference, July.
15. *James, C., & Garret, P.* 1991. Language awareness in the Classroom. – Harlow: Longman.
16. *Kelly, G.* 1955. The Psychology of Personal Constructs. – New York: W.W.Norton & Co.
17. *Reinders, H.* 2000. Do it yourself? A Learner's Perspective on Learner Autonomy and Self-access Language Learning. – Groningen: University of Groningen. – www.hayo.nl.
18. *White, C.* 2006. Robinson Crusoe and the Challenges of Supported Distance Language Learning. – London: CILT.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 336.1

О. О. АЛЕКСАНДРОВИЧ

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Проаналізовано основні форми та методи організації і функціонування систем державного фінансового контролю в сучасному світі. Особливу увагу приділено можливостям застосування кращого зарубіжного досвіду в Україні в контексті реформи системи державного фінансового контролю.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, система державного контролю, вищий орган фінансового контролю, стандарти, ефективність.

The article is devoted to the study of basic forms and methods of organizing and functioning of public audit systems in the modern world. The particular attention is paid to the possibilities of adaptation of the best international practice in Ukraine in the context of the public audit system reformation.

Key words: public audit, public audit system, supreme audit institution, standards, efficiency.

Завдання забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України вимагає подальшого розгортання процесу реформ. Реформа державного фінансового контролю повинна стати однією з найважливіших складових у комплексі відповідних системних перетворень у сфері економіки. Контроль держави у сфері управління фінансами – один із найбільш дієвих інструментів, що забезпечує ефективність управління державними фінансовими ресурсами в умовах ринкової економіки. Відповіді на виклики сьогодення, пов'язані з необхідністю реформування моделі державного фінансового контролю, Україна повинна шукати, спираючись, у тому числі, на досвід організації систем фінансового контролю в інших країнах з метою використання їх позитивного досвіду в цьому питанні.

Прагнення України щодо інтеграції до світової економічної та правової спільноти обумовлюють необхідність приведення національної системи фінансового контролю у відповідність до положень Лімської декларації щодо керівних принципів контролю, затвердженої 1977 р. IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI). Крім того, у Декларації XX Конгресу INTOSAI та Стратегічному плані INTOSAI на 2011 – 2016 рр. “Спільний досвід на користь всім” [2] наголошується на необхідності використання стандартів цієї організації у процесі розробки власних стандартів усіма членами Міжнародної організації вищих фінансових органів контролю.

Питання організації фінансового контролю, проблеми формування системи державного фінансового контролю досліджувались у працях численних вітчизняних науковців, таких як І. Басанцов, А. Дегтяр, О. Кириленко, І. Белобжецький, О. Василик, Є. Калюга, М. Мельник, Л. Савченко, І. Стефаник, В. Шевчук, Ф. Ярошенко, Ю. Бажал, М. Білуха, С. Бобир, В. Бурцев, Ф. Бутинець, Л. Воронін, В. Сопко, Б. Усач, М. Головань, В. Федосов та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, особливості організації та функціонування систем державного фінансового контролю в різних країнах світу залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду щодо організації та функціонування систем державного фінансового контролю та аналіз можливостей його творчої адаптації в умовах сучасної України.

У переважній більшості країн з усталеними демократичними формами правління та розвинутою ринковою економікою діє ефективна система державних контрольно-ревізійних органів – парламентських та урядових. При цьому організація контролю розглядається не як самоціль, а невід’ємна частина управління публічними фінансами та матеріальними ресурсами (public financial management). Виконання державного бюджету охоплює всі фази бюджетного процесу від планування бюджету, здійснення видатків та отримання доходів через відомства та органи виконавчої влади (включно з органами внутрішнього відомчого контролю) до зовнішнього державного фінансового контролю з боку вищого органу фінансового контролю (далі – ВОФК).

Досвід країн з розвинутою економікою, які мають давні традиції державного фінансового контролю (Франція, Німеччина, Великобританія, Австрія, США, Японія), свідчить про те, що структурна організація органів фінансового контролю обумовлена, перш за все, розмежуванням об’єктів контролю та необхідністю створення архітектури горизонтальних та вертикальних владних відносин на основі чіткого розмежування контрольних повноважень.

Загально визнаними функціями органів державного фінансового контролю (далі – ДФК) у зарубіжних країнах є:

- контроль дохідних джерел бюджету;
- контроль бюджетних видатків;
- контроль ефективності та законності використання податкових пільг;
- аналіз нормативно-правових актів, що розробляються та затверджуються, щодо їх відповідності бюджетному законодавству.

При цьому загальна тенденція модернізації функціоналу контрольно-ревізійних органів – це підвищення ефективності управління публічними фінансами (Франція, Австрія, Бельгія, Швеція, Румунія та ін.). Наслідком зростання авторитету ВОФК є підвищення відповідальності та ускладнення їх професійних завдань.

Фінансовий контроль у системі виконавчої влади має як позитивні, так і негативні сторони. Так, у Франції організації державного фінансового контролю притаманні високий ступінь централізації та наявність жорстких вертикальних міжвідомчих зв’язків. Контролюючі функції покладено на Рахункову Палату Франції (Cour des Comptes), що була заснована ще в 1319 р. Позитивним моментом такої організації є те, що ці органи мають величезний досвід роботи у сфері контролю щодо витрат бюджетних коштів, відповідний штат та закріплені за співробітниками статус державних службовців.

У межах контрольно-ревізійної системи США існують функціонально незалежні контрольні органи, що інкорпоровані в державно-правову систему як невід’ємний елемент механізму регулювання балансу повноважень виконавчої та законодавчої влади (Президента та Конгресу США). Міністерство фінансів США реалізує міжвідомчий фінансовий контроль за

допомогою спеціальних служб, до яких зокрема віднесено й Податкову службу США (Internal Revenue Service).

Вищий орган фінансового контролю Польщі відповідно до Конституції 1997 р., також не входить до системи трьох гілок державної влади, як і відповідні ВОФК Румунії, Чехії, Угорщини. Органи зовнішнього фінансового контролю, об'єднані спільним завданням, предметом і формами контролю, єдиними принципами побудови у низці випадків виокремлені у так звану “контрольну владу”. Так, застосовуючи, безумовно з певними пересторогами, до інституціональної структури європейського Союзу (ЄС) традиційну систему поділу влади на три гілки: законодавчу (Європейський парламент та Рада ЄС), виконавчу (Європейська Комісія) та судову (Європейський суд), деякі дослідники дійшли висновку, що Європейська Рахункова Плата разом з національними ВОФК держав-членів ЄС формують четверту – контрольну гілку влади, що є ще однією правовою особливістю Євросоюзу.

Фінансовий контроль у державному секторі в зарубіжних країнах вибудовується за різними моделями, однак у цілому для розвитку відповідної системи характерна тенденція децентралізації та виділення аудиту або його елементів у самостійний напрям контрольної діяльності, у процесі реалізації якої визначається ефективність діяльності органів влади зі збору, належного розподілу доходів та витрат бюджетних засобів, виконання прийнятих рішень та положень відповідних законодавчих актів.

У низці країн (Австрія, Німеччина, США, Великобританія) система державного та муніципального контролю вибудована як єдина система, що базується на спільних принципах та стандартах. Стандартизація є фактором забезпечення системності та взаємодії органів державного фінансового контролю у світовій практиці; створює організаційно-методичну основу їх спеціалізації та кооперування, надає системі властивості самоорганізації; обумовлює синергетичний ефект у системі державного фінансового контролю; виконує професійно-інтегративну функцію, що поєднує співробітників органів державного фінансового контролю.

Так, Рахункова Палата Австрії спільно з федеральним міністром фінансів регламентує правила фінансової звітності на федеральному рівні. Закон про бюджетні процедури та процедури бухгалтерського обліку США (1950 р.) покладає на офіс головного аудитора США відповідальність за установлення стандартів бухгалтерського обліку для федерального уряду та проведення аудитів внутрішніх засобів контролю та фінансового управління.

Удосконалення системи внутрішнього фінансового контролю сприяє більш широкому використанню його результатів у роботі ВОФК. Вбачається, що цей досвід необхідно врахувати в Україні та наділити орган, якому будуть надані повноваження ВОФК, правом розробки методології якості внутрішніх перевірок в міністерствах та відомствах.

Основними формами та методами здійснення фінансового контролю сьогодні є перевірки та ревізії. При цьому особлива увага в процесі їх проведення приділяється доцільності та економічній ефективності витратків. На основі аналізу фінансово-господарської діяльності підконтрольних суб'єктів виробляються конструктивні пропозиції та рекомендації щодо скорочення нераціональних витрат.

У ст. 1 Лімської декларації 1977 р. наголошується, що контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина загальнодержавної системи регулювання суспільних відносин, що відкриває допущені відхилення від прийнятих стандартів та порушення принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на більш ранній стадії з метою вжиття відповідних коригуючих заходів [1].

Однак на сьогодні, нажаль, маємо змогу констатувати, що Рахункова палата України, як і численні ВОФК інших країн, не виконує попереджувально-профілактичних функцій, а виступає “реєстратором” порушень бюджетного законодавства (інформує правоохоронні органи щодо допущених порушень).

У тому випадку, коли орган зовнішнього контролю не виконує судових функцій (США, Швеція, Чехія, Італія, Болгарія та ін.), ефективність контролю знижується, що обумовлене наявністю у ланцюгу реалізації його рішень додаткової ланки – правоохоронного органу. Наділення контрольно-ревізійних органів, головним чином ВОФК квазісудовими функціями характерне для Албанії, Франції, Угорщини, Словенії, Румунії. Практика свідчить, що за відсутності у контрольних органів права прямого звернення до суду відшкодовується лише незначна частина виявлених збитків (10-20 % від загальної суми розкритих порушень). У зв'язку з цим, об'єктивно постає питання щодо наділення Рахункової палати України (та її представників) правом представляти інтереси держави у цивільному та арбітражному судочинстві.

Як уже наголошувалось, основні принципи формування та організації ВОФК зазвичай регулюються національними конституціями (Австрія, Франція, Республіка Корея, Чеська Республіка) й лише конкретизуються законодавчими актами (Німеччина). Способи формування цих органів варіюються залежно від країни. Порівняльний аналіз вищих органів фінансового контролю демонструє, що близько 37 % органів фінансового контролю мають одноосібну форму управління (наприклад, в Австрії), 41 % – колегіальну форму управління і приблизно 10 % – мають додатково функції судових органів.

Ознаками, притаманними більшості вищих зарубіжних органів фінансового контролю є:

- незалежність від виконавчої та законодавчої влади;
- наголос на цільовому використанні, економічності, ефективності програм витрат фінансових засобів (з обов'язковим зазначенням критеріїв);
- ефективність діяльності контрольно-ревізійних органів визначається шляхом порівняння засобів, витрачених на її реалізацію та отриманих у

результаті доходів (грошові кошти повернуті до бюджету та/або не витрачені з порушенням бюджетного законодавства, можлива упущена вигода від розпорядження державним або комунальним майном тощо).

Так, рахункова палата Японії є зовнішнім контролюючим органом, наділеним конституційним статусом незалежності від законодавчої виконавчої та судової гілок влади. Ефективність рахункової палати Японії станом на 2007 р. оцінювалася в 336700 млн японських ієн. При цьому критерії ефективності визначаються виходячи із суми грошових коштів, яку було зекономлено у результаті аналітичної діяльності палати при плануванні бюджету на наступний фінансовий рік [3].

Вищим органом фінансового контролю в США з 1921 р. є Головне контрольно-фінансове управління США (U.S. GAO). Відомчий фінансовий контроль реалізує міністерство фінансів США, внутрішньовідомчий – головний фінансовий адміністратор та генеральний інспектор міністерства освіти США. При цьому ефективність роботи головного контрольно-фінансового управління США у 2010 р. склала 49,9 млрд дол., або 87 дол. на 1 дол., витрачений на забезпечення діяльності управління [4].

У більшості країн-членів ЄС голову ВОКФ призначає керівник виконавчої влади (Франція, Китай, Болгарія). У низці зарубіжних країн керівництво вищих органів фінансового контролю формується спільно вищими державними органами, що представляють різні гілки влади (Республіка Корея, США, Японія, Албанія).

Здійснений в межах дослідження аналіз продемонстрував, що в основу організації контрольно-ревізійних органів іноземних країн покладено дві взаємовиключні моделі.

Централізована модель передбачає монократичну систему, в межах якої в організаційному підпорядкуванні у центрального (федерального) контрольно-ревізійного органу, що здійснює зовнішній контроль, знаходиться система регіональних установ (Австралія, Франція). Так, у комунах, департаментах та регіонах Франції контроль місцевих фінансів здійснюють регіональні рахункові палати. Така модель забезпечує реалізацію бюджетно-фінансового контролю на всій території країни за єдиним системним планом, на підставі єдиних критеріїв, що є однією з гарантій законного та належного управління всіма державними фінансами.

Автономна модель передбачає, що федеральні контрольно-ревізійні органи, створені з метою контролю бюджетів країн та їхніх політико-територіальних або адміністративно-територіальних суб'єктів, можуть не входити до складу єдиної організаційної структури. Члени контрольного органу призначаються, як правило, законодавчим органом влади відповідної території, однак незалежні у зовнішніх та внутрішніх питаннях своєї діяльності.

Так, заснований ст. 180 конституції Аудиторський суд Королівства Бельгія існує паралельно із парламентом. Він здійснює контроль бюджетних та фінансових операцій держави, регіонів та провінцій, а також державних

підприємств, установ та організацій. Контроль за діяльністю комун не входить до компетенції Аудиторського суду.

Отже, у підсумку, слід наголосити, що в різних країнах склалися різні системи ВОФК, проте всі вони мають спільні риси.

1. Незалежність вищих органів фінансового контролю. ВОФК можуть виконувати свої завдання об'єктивно та ефективно, якщо вони захищені від зовнішніх впливів та є незалежними, в тому числі фінансово, від органів, які вони перевіряють.

2. Підзвітність безпосередньо Парламенту та громадськості (через засоби масової інформації).

3. Чітко визначені повноваження, закріплені в національних конституціях та законах.

4. Налагоджена система найму кваліфікованого персоналу, його навчання та мотивації.

5. Розроблена методологія та чіткі стандарти аудиту.

6. Чіткість та недвозначність формулювань положень звітів та висновків.

Здійснений аналіз продемонстрував, що у країнах Європейського Союзу загалом існує чотири основні типи Вищих органів фінансового контролю, а саме:

– аудиторський суд (Франція, Бельгія, Люксембург, Португалія, Іспанія, Італія та Греція);

– колегіальний орган, що не має судових функцій (Нідерланди, Німеччина);

– незалежне контрольне управління, очолюване Генеральним контролером (Великобританія, Ірландія, Данія);

– контрольне управління у складі структури уряду, очолюване Генеральним контролером (Швеція, Фінляндія).

Подібність структур ВОФК різних країн не є випадковою. Деякі з судів побудовані за зразком французької системи, що відображає розповсюдження французької практики управління у країнах Європи у дев'ятнадцятому сторіччі. Подібність шведської та фінської систем також є наслідком спільної історії цих країн.

У більш ширшому сенсі ВОФК поділяють на дві моделі вестмінстерську (Великобританія) та романську (латинську) (Бельгія), хоча на сьогодні ці моделі суттєво зблизились, особливо в питаннях проведення аудиту.

Критичний аналіз зарубіжних моделей організації фінансового контролю дозволяє зробити висновок щодо:

– наявності єдиних завдань та спільних принципів у організації діяльності органів контролю з урахуванням національних особливостей, економічних умов та історичного розвитку;

– відсутності єдиного підходу до проблем організації та проведення аудиту державних фінансів у сучасному світі.

Світова практика свідчить, що органи фінансового контролю можуть ефективно функціонувати на основі підходів, що іноді видаються протилежними та взаємовиключними.

Отримані результати говорять на користь доцільності визнання саме Рахункової палати України вищим органом фінансового контролю. Завдання, функції та повноваження Рахункової палати України зі здійснення зовнішнього державного фінансового контролю повинні бути більш чітко визначені та прописані у вітчизняному законодавстві. Рахункова палата повинна бути незалежним контрольним органом, достатньо компактним, здатним оперативної реагувати на зміни соціально-економічних умов, з потужною аналітичною складовою в діяльності. Мова йде, головним чином, про стратегічну ефективність формування державних ресурсів, використання бюджетних засобів та розпорядження державним майном. Саме тому видається необхідним чітко визначити статус Рахункової палати України з урахуванням положень Лімської декларації, де наголошується на важливості конституційного визначення гарантій незалежності та основних повноважень вищого контрольного органу як основи забезпечення його незалежного статусу.

У цілому ж необхідно визнати, що, не дивлячись на пробіли та недоліки, вітчизняна система державного фінансового контролю розвивається у напрямі, що відповідає міжнародній практиці. Адаптація кращого світового досвіду щодо функціонування системи державного фінансового контролю дозволить суттєво підвищити результативність контрольної діяльності, створити більш потужний інструмент забезпечення держави та суспільства якісною, об'єктивною інформацією, необхідної для підвищення ефективності державного управління й прийняття важливих управлінських рішень на всіх рівнях влади.

Література:

1. Лімська декларація керівних принципів контролю: Міжнародний документ від 01.01.1977 р. [Електронний ресурс] / IX Конгрес Міжнародної організації вищих контрольних органів. – 1977. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001/print1394693339520983.

2. Спільний досвід на користь всім: стратегічний план на 2011 – 2016 рр. [Електронний ресурс] / Міжнародна організація Вищих контрольних органів (INTOSAI). – 2012. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739516>.

3. Outline of Audit Results [Electronic Ressource] / Board of Audit of Japan. – 2008. – Access Mode : <http://www.jbaudit.go.jp/english/report/index.html>

4. Strategic Planning, Performance, and Accountability [Electronic Resource] / U.S. GAO. – 2011. – Access Mode : <http://www.gao.gov/about/strategic.html>.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 351.82:796.011.1(045)

С. А. ВАВРЕНЮК

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Досліджено зарубіжні практики державного управління розвитком фізичної культури і спорту, розглянуто особливості спортивного законодавства економічно розвинених країн світу й організаційний механізм такого управління.

Ключові слова: державне управління, організація, законодавство, органи влади, фізична культура і спорт.

The article analyses the foreign practices of state management of development of physical culture and sport. Particularities of legislation in physical culture and sport sphere economically develop countries as well as organizational mechanism named management are examined.

Key words: state management, organization, legislation, public authorities, physical culture and sport.

Успішний розвиток державного управління розвитком фізичної культури і спорту, соціально-економічних та правових основ організації державної служби в цій галузі визначальною мірою залежить від дослідження та узагальнення передового світового досвіду й імплементації в законодавство України адаптованих до реалій сьогодення окремих правових норм. Отже, не викликає жодних сумнівів значимість та актуальність діагностики закордонних практик державного управління розвитком фізичної культури і спорту (далі – ФКС).

Окремим аспектам процесу державного управління галузі ФКС, у тому числі й за кордоном, присвячено низку наукових праць, а саме: визначенню напрямів і технологій підготовки фізкультурних кадрів різних спеціальностей сфери ФКС у всьому світі [1]; нормативно-правовому забезпеченню у сфері ФКС у Європі [3] тощо. Водночас низка проблемних питань залишилися поза увагою вчених, зокрема тих, що пов'язані з дослідженням організаційних і правових засад, вимог до державного управління галуззю ФКС за умов сучасності та в економічно розвинених країнах світу.

Отже, мета дослідження полягає у визначенні організаційних і нормативно-правових аспектів державного управління розвитком ФКС за кордоном.

Вивчення досвіду провідних країн світу в частині організації державного управління галуззю ФКС, ідентифікація меж державно-правового регулювання останньої, особливостей регулювання відносин між учасниками фізкультурно-спортивного руху, соціального забезпечення та

гарантій спортсменів, а також досвіду організації роботи з матеріально-технічного, кадрового, фінансового, медичного забезпечення діяльності такої галузі, правового регулювання організації спонсорства та спортивного маркетингу, державної боротьби із допінгом у спорті вищих досягнень тощо має забезпечити належний рівень розвитку ФКС. Крім того, воно має сприяти широкому залученню громадських організацій до управління аналізованою галуззю, визначенню їх ролі та місця в цих процесах, окреслити правове коло повноважень учасників управлінського процесу, забезпечити визначення перспективних напрямів розвитку ФКС в Україні.

Як свідчать результати наукових досліджень [1; 3], значущість ФКС для суспільства у сфері виховання, освіти, економіки, охорони здоров'я, національної безпеки усвідомлюється всіма розвинутими країнами світу. Вони з метою розвитку ФКС всебічно сприяють удосконаленню нормативно-правової бази державного управління, організації дієвої державної служби. Підтвердженням цілеспрямованої та комплексної законодавчої діяльності провідних країн світу в царині спортивного права є прийняття національних законів про спорт, фізичну підготовку та спортивну діяльність, які з'являються в 40-х рр. ХХ ст. Так, у 1937 р. у Великій Британії прийнято Закон про фізичну підготовку та рекреацію, у 1942 р. в Італії – Закон про спорт, у 1961 р. у Канаді й Японії – закони про фізичну підготовку та любительський спорт та ін. [1; 3]. До початку 90-х рр. більшість провідних країн світу затвердили відповідні закони, а законодавча діяльність щодо їх удосконалення стала постійним об'єктом уваги прогресивних кіл суспільства. Зважаючи на завдання дослідження нами будуть розглянуті загальні основи організації державного управління та діючі нормативно-правові акти, що регламентують суспільні відносини у сфері ФКС провідних країн світу.

Федеральний Закон про фізичну культуру і спорт Російської Федерації був прийнятий 04.12.2007 р. [2], який установлює правові, організаційні, економічні та соціальні основи діяльності у сфері ФКС, а саме:

- забезпечення прав кожної особи щодо вільного доступу до ФКС;
- єдність нормативної правової бази у сфері ФКС на всій території країни;
- поєднання державного регулювання суспільних відносин у сфері ФКС із саморегулюванням таких відносин суб'єктами фізичної культури і спорту;
- установлення державних гарантій прав громадян у сфері ФКС, а також заборона на дискримінацію та насильство в цій сфері;
- дотримання міжнародних договорів країни у сфері ФКС;
- сприяння розвитку ФКС інвалідів, осіб, що мають обмежені можливості здоров'я, та інших соціальних груп, які потребують соціального захисту;
- взаємодія органів публічної влади зі спортивними федераціями;
- безперервність і наслідування фізичного виховання громадян усіх вікових груп;
- сприяння розвитку всіх видів та складових частин спорту з урахуванням їх унікальності.

До суб'єктів ФКС у Росії віднесена чисельна група інституцій (наприклад, фізкультурно-спортивні організації, товариства, спортивні клуби та федерації, центри спортивної підготовки, суспільно-державні організації, які організують змагання з військово- і службово-прикладних видів спорту, освітні установи, що функціонують у сфері ФКС та ін.). Окремої, проте, уваги заслуговує легітимація делегування повноважень цим суб'єктам: законодавцем встановлено, що федеральний орган виконавчої влади у сфері ФКС покликаний наглядати за правовим регулюванням, яке здійснюють вищезазначені суб'єкти в межах делегованих ним повноважень, за повнотою й якістю виконання цих повноважень і за необхідності готує пропозиції щодо їх позбавлення [2].

Отже, організація державного управління ФКС Російської Федерації характеризується трирівневою структурою, чітко відстежується провідна роль держави, централізація влади з одночасним залученням і розширенням участі в цих процесах громадських органів управління та інших суб'єктів.

Важливим для розгляду є досвід Китаю, де прийнято було Закон "Про фізичну культуру і спорт" від 29.08.1995 р. [1], в якому визначено загальні положення, основи масового, шкільного та спорту вищих досягнень, засади функціонування громадських спортивних організацій, окреслено коло державних гарантій та відповідальності у сфері ФКС. Організація державного управління ФКС у Китаї має трирівневу структуру, представлену центральним виконавчим органом, виконавчими органами в межах адміністративних областей і місцевими органами виконавчої влади. Основними напрямками їх діяльності є створення умов для фізичного виховання дітей та молоді з метою покращення їх фізичного та розумового здоров'я, забезпечення розвитку ФКС етнічних меншин, сприяння зростанню спортивних талантів, міжнародна співпраця на принципах незалежності, рівності, взаємної вигоди та поваги тощо. Слід відзначити, що законодавство Китаю передбачає розробку та реалізацію національних програм з ФКС, державних стандартів з фізичної підготовленості населення, проведення моніторингу за фізичним станом та здоров'ям усіх вікових груп. Органи виконавчої влади у сфері ФКС відповідних адміністративно-територіальних утворень Китаю в межах своїх повноважень здійснюють заходи щодо розвитку ФКС з урахування національних традицій, умов і можливостей конкретного регіону. Щодо громадських організацій та професійних спілок, то вони разом із державою створюють усі необхідні умови для залучення до занять ФКС інвалідів, людей, які мають обмежені можливості здоров'я тощо.

Потужно розвиненою є спортивна індустрія в США. Як відомо, вартість акцій провідних ліг професійного спорту становить понад 213 млрд дол. США, які отримують значні доходи від контрактів з теле- і радіокомпаніями на право трансляції спортивних змагань, продажу квитків на спортивні заходи, корпоративних продуктів, продажу іменних абонементів на відвідування змагань команди впродовж усього сезону, інвестування та субсидій,

ліцензування на право використання клубної символіки. Спортивне право в США – набір законів, який регулює суспільні відносини у сфері ФКС і розповсюджується на коло питань, пов'язаних із договірним, трудовим, адміністративним, кримінальним, фінансовим, господарським та цивільним правом [6]. Останнє врегульовує питання, пов'язані зі вживанням заборонених речовин в спорті, тендерною дискримінацією тощо. Збір законів визначає права, обов'язки, функції, цілі та завдання діяльності національних спортивних ліг, спортсменів та їх агентів, спортивних клубів, асоціацій, інших громадських організацій та установ. У США, як і в Росії, управління ФКС здійснюється на загальнодержавному і федеральному рівнях. Політику розвитку галузі та окремих її підсистем визначають департаменти освіти, охорони здоров'я та соціальних служб тощо. Підкреслимо, проте, що американське управління галуззю суттєво децентралізовано і переважно здійснюється на федеральному рівні. Наприклад, Кодексом штату Аляска визначено, що в складі департаменту торгівлі та економічного розвитку створюється комісія з питань спорту, що складається з чотирьох осіб представників відповідних територіально-адміністративних утворень, які призначаються губернатором терміном на чотири роки [6]. Комісія діє на правах дорадчого органу при спеціально уповноваженому в справах ФКС, який у свою чергу призначається губернатором терміном на 5 років. В обов'язки спеціально уповноваженого та комісії входить розробка програм розвитку фізичної культури і спорту на відповідній території, інструкцій, положень проведення змагань, календарних заходів, які мають силу закону. Засідання комісії проходять щонайменше раз на рік. Основними напрямками діяльності комісії є ліцензування діяльності у сфері професійного спорту, нагляд за дотриманням ліцензійних умов, урегулювання питань, пов'язаних зі шкільним та студентським спортом, організація і нагляд за проведенням змагань.

Безпосереднє державне управління ФКС у Великій Британії та Південній Ірландії здійснюється також центральним державним виконавчим органом – Департаментом по культурі, засобах масової інформації та спорту [3]. Він координує роботу низки недержавних установ, а саме: органу ліцензування футболу, олімпійського комітету, дистриб'ютора олімпійських лотерей, організації “Спорт Англії”, організації “Спорт Великобританії”, антидопінгового центру, національної адміністративної ради та професійних ліг (футболу, тенісу, регбі, автоспорту, баскетболу, боксу тощо). Це зумовлено тим, що, наприклад, “Спорт Великобританії” здійснює підготовку та проведення найвизначніших у державі спортивних змагань, є представником у багатьох міжнародних спортивних організаціях, за дорученням інвестує в спортивну індустрію, а також контролює використання наданих коштів.

Таким чином, основною ознакою організації державного управління ФКС у Великобританії є централізація державної влади, підпорядкування та підвідомчість ряду недержавних організацій і установ спортивно-

фізкультурного спрямування, а також значна увага до розвитку ФКС територіально-адміністративних утворень шляхом розширення повноважень та функцій органів місцевого самоврядування. До речі, австралійське державне управління у сфері ФКС дещо відрізняється від англійського, зокрема, тим, що відбувається через Департамент Прем'єр-міністра Австралії. У складі нього створено Департамент охорони здоров'я, що координує безпосередньо Міністр охорони здоров'я та Міністр спорту, які здійснюють усебічну підтримку розвитку спорту, особливо на рівні місцевих територіально-адміністративних утворень, сприяє залученню населення до систематичних занять ФКС [5]. Крім того, з метою розвитку спорту та фізичної культури в досліджуваній країні було створено ряд інших установ – Австралійський спортивний фонд, Національний спортивний інформаційний центр та Антидопінговий центр, причому провідною виступає Австралійська спортивна комісія. Зазначена комісія покликана розробляти та реалізовувати відповідні програми, організувати науково-дослідницьку діяльність і роботу щодо протидії вживанню допінгу, здійснювати організацію і надання послуг спортивної медицини та ін. [5].

Відзначимо, що в Німеччині відсутній єдиний централізований організаційний механізм державного управління ФКС. Як свідчить В. Кононович [3], у ФРН різною мірою питаннями розвитку галузі опікуються законодавча гілка влади в особі Спортивного комітету, уряди земель, Федеральні міністерства освіти та охорони здоров'я, громадські установи, підприємства й організації. Слід відзначити, що пріоритетним завданням органу державної виконавчої влади у сфері ФКС є делегування повноважень громадським органам управління в частині розвитку спортивно-масового руху, поєднання державного фінансування відповідних програм із безпосередньою їх реалізацією спортивними клубами іншими суб'єктами галузі. Адже в Німеччині діє велика кількість громадських спортивних організацій та об'єднань, провідними з яких є Німецька олімпійська спортивна федерація та Німецький спортивний союз інвалідів. Щорічні добровільні пожертви, зібрані цими організаціями на розвиток ФКС, сягають 6,5 млрд євро.

Державне управління ФКС у іншій республіці, тобто Франції, навпаки, здійснюється через центральний державний орган виконавчої влади – Міністерство спорту. У відповідних регіонах, департаментах та комунах існує державний орган у сфері ФКС, що забезпечує діяльність із розвитку й якісного функціонування галузі на місцях. З 2010 р. при Міністерстві спорту Франції створена і діє мережа децентралізованих служб, які на регіональному рівні відповідають за контроль і координацію реалізації молодіжної політики, освіти, суспільного життя та спорту.

У Французькій республіці діє ряд нормативно-правових актів, які регламентують діяльність у сфері ФКС, основним з яких є Спортивний кодекс [4], відповідно до нього ця сфера фінансується з державного та місцевого бюджетів. Крім того, у кодифікованому акті зазначено, що держава,

адміністративно-територіальні утворення та інші суб'єкти сприяють і забезпечують розвиток ФКС. Проте за державою залишається право здійснювати контроль, сертифікацію та ліцензування діяльності в сфері ФКС із видачею документа встановленого зразка. Крім того, держава сприяє розвитку спорту інвалідів, здійснює підтримку федерацій за видами спорту, забезпечує належний рівень дотримання законів та врегульовує спірні питання в спорті через спортивні федерації та інших уповноважених суб'єктів. До таких суб'єктів згідно зі Спортивним кодексом Франції належать спортивні товариства, федерації, клуби й асоціації, олімпійський і спортивний національні комітети.

Підводячи підсумки проведеного дослідження з питань організації державного управління та аналізу основних правових актів у сфері ФКС, можемо констатувати, що в усіх провідних країнах світу значна увага приділяється розвитку й урегулюванню повсякденних питань діяльності такої сфери та фізичному вихованню молоді, її оздоровленню. В усіх розглянутих нами державах управління ФКС є пріоритетним і здійснюється, здебільшого, центральними державними виконавчими органами влади. Відмінність, на наш погляд, полягає лише в ступені децентралізації та фокусуванні певних повноважень із державного управління галуззю ФКС на рівні суб'єктів федерації або інших територіально-адміністративних одиниць.

Правові акти за кордоном, насамперед, спрямовані на впорядкування діяльності суб'єктів ФКС, їх відносин із державою, визначення механізмів фінансового, кадрового та інших видів забезпечення, соціальних гарантій в зазначеній галузі, а також боротьбі з насильством у спорті, протидії вживанню заборонених речовин, питанням тендерної рівності. З огляду на це актуальним залишається питання розробки дієвої організаційної структури державного управління галуззю ФКС в Україні, національного спортивного законодавства, яке б ураховувало особливості, менталітет і духовну спадщину нашого народу, стан та перспективи розвитку цієї галузі й економічні, соціальні можливості держави.

Література:

1. *Гасюк І. Л.* Механізми державного управління фізичною культурою та спортом України : автореф. дис. ... д.держ.упр. : 25.00.02 [Електронний ресурс] / І. Л. Гасюк ; Хмельницький ун-т управління та права. – Хмельницький, 2013. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/822/17080.html>.
2. О физической культуре и спорте в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ. ex. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164531/.
3. *Кононович В. Г.* Нормативно-правові засади державного управління у сфері фізичної культури і спорту на прикладі європейських країн [Електронний ресурс] / В. Г. Кононович // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/index.html>.

4. Codes Sportifs // Fédération Française de Boxe [Ressource électronique]. – Accès: <http://ffboxe.com/rubriques.php?id=61&groupe=242>.

5. Minister for Sport // Australian Government [Electronic resource]. – Access mode : <http://australia.gov.au/topics/government-and-parliament/prime-minister-and-ministry/government-ministry>.

6. *Mitten Matthew J.* Sports Law in the United States / Mitten Matthew J. – New York : Kluwer Law International, 2011. – 212 p.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 351.07

А. В. КОВАЛЬЧУК

ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ КРАЇН РОЗВИНЕНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Досліджено механізми формування вітчизняного державного апарату у сфері взаємодії державної влади та політичних партій. Здійснено аналіз аналогічних відносин у декількох країнах розвинутої демократії.

Ключові слова: політична партія, державна влада, країни розвинутої демократії.

The article provides an investigation of the mechanisms of the national state apparatus formation within the government and political parties interactions. Moreover, in our research we pay attention to the analysis of similar relationships in several developed democracies.

Key words: political party, government, developed democracies.

В Україні сучасний стан взаємодії політичних партій і державної влади сильно деформуються під багатьма впливами, що відбуваються на протязі всіх років незалежності. Практично відсутня стала, прозора та єдина схема взаємодії. У статті ставиться завдання дослідити моделі взаємодії політичних партій і держави у деяких країнах розвинутої демократії та розглянути можливість упровадження цих моделей в Україні. Особливої уваги потребує питання фінансування політичних партій.

Характеристику взаємовідносин державної влади з політичними партіями на сучасному етапі досліджують такі провідні вітчизняні та зарубіжні науковці, як С. Топалова, Я. Давидович, В. Кампо, Ю. Ключковський, С. Конончук, В. Полєв, Б. Райковський, В. Тихонов.

На сьогоднішній день залишаються мало дослідженими механізми взаємовідносин державної влади та політичних партій на протязі загалом всього процесу діяльності де спостерігаються дотичні інтереси.

Метою статті, з огляду на зазначене, є пошук можливих моделей взаємовідносин політичних партій та державної влади для запозичення в країн розвиненої демократії та адаптації до українського парламенту.

На сучасному етапі розвитку державного управління в Україні простежуються тенденції, які по-різному впливають на формування взаємовідносин державної влади з політичними партіями. Зокрема, це вплив глобалізаційних процесів на підвищення ефективності державного управління, породження системної соціально-економічної кризи, яка охоплює всі сфери життєдіяльності, має тенденцію до поглиблення. Це, у свою чергу, породжує песимізм і депресивні настрої в суспільстві, уповільнює перехід від автократії до демократії. На наш погляд, затяжний період знищення старої авторитарно-бюрократичної системи негативно впливає на спроби утвердити нову модель суспільного розвитку, основними характеристиками якої мають стати ринкова економіка, політичний плюралізм, громадянське суспільство, права та свободи особистості.

Спробуємо проаналізувати формування взаємовідносин державної влади з політичними партіями на прикладі країн розвиненої демократії з метою їх адаптації в Україні.

Держава являє собою складну соціально-економічну систему, управління якою потребує відповідної системи керівництва та персону. Безумовно, в Україні склалася певна система державного управління з відповідним персоналом. Але сьогодні стало цілком очевидним, що вона не здатна ефективно виконувати покладені на неї функціональні обов'язки. Низька ефективність та продуктивність роботи всього апарату влади зумовлена через відсутність високоосвіченої нової політичної еліти, що певним чином впливає на конфронтацію між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Щодо економіки, слід зазначити, що тут триває процес оновлення та переорієнтації, проте він відбувається надто повільно, тому ріст виробничих підприємств середнього і малого бізнесу, а також сфер надання послуг низький. Як наслідок – у соціальній сфері стабільно поширюється дія конфліктогенних чинників, на першому місці виникло протистояння по лінії “бідні – багаті”. Збільшується соціальний розрив між більшістю населення, що зубожіє, і вузьким прошарком надбагатих людей. Якщо взяти духовно-етичну сферу, то тут донедавна продовжувалась деморалізація все більшої частини населення: настрої нігілізму, зневіри, латентної злості. Донедавна зовнішні зносини з країнами сусідами та країнами розвиненої демократії не приносили помітних дивідендів для політичного та економічного розвитку країни. Не вдавалося вирішити й основні геополітичні стратегії.

Сьогодні Україна отримала досить неочікувані та стрімкі зрушення у всіх сферах суспільного життя. На всіх рівнях державного управління заговорили про необхідність реформування політичної влади та запровадження системного підходу до управління державою, перед якою повстали важкі виклики як у внутрішньому політичному житті, так і у зовнішніх зносинах, які раніше не виникали. Їх вирішення потребує нагальності і синхронності. Серед невідкладних: автономна адміністративна одиниця України де-факто за дуже сумнівних умов опинилася в складі сусідньої держави; виникнення масштабних військових дій, що відбуваються тривалий період на Сході України. Тому, на думку автора, на сьогодні необхідно упорядкувати та максимально використати гіперактивність у стосунках міжнародної спільноти до України. Адже держави розвинутої демократії до недавнього часу рідко згадували Україну в своїх стратегічних планах. Вперше за часи незалежності України обрано нового Президента через дострокові вибори, які стали результатом високого рівня масового невдоволення населенням попередньої влади. Слід зауважити, що негативні настрої залишилися латентними і по нині. Тому, Президент Української держави зобов'язаний взяти на себе вирішення важливих політичних рішень задля стабілізації соціально-економічної ситуації в державі. І тут важливою передумовою у вирішенні завдань щодо стабілізації може стати запровадження досвіду країн розвинутої демократії з питань формування взаємовідносин державної влади з політичними партіями.

Що ми розуміємо під цим? Перш за все, це формування консолідації сил нової влади з громадянським суспільством як на внутрішньополітичному, так і на зовнішньополітичному рівні. Законодавчі ініціативи мають бути структуровані, виважені та опрацьовані. Взаємодія політичних партій та державної влади мають виходити на якісно новий рівень, як це здійснили практично всі держави розвинутої демократії чи країни-члени Європейського Союзу, які також пройшли важкі періоди становлення державності. Кожна країна має власну специфіку взаємодії політичних партій з державною владою, тому вважаємо за необхідність досліджувати різні моделі даної співпраці цих країн та проводити паралелі щодо вітчизняної моделі, а також шукати дотичні характеристики. Можливість запозичувати позитивний досвід та втілити його на практиці займе набагато менше часу, аніж пошук нових свіжих, але не випробуваних моделей. Хоча, неодноразово фіксувалось, що законодавчі ініціативи вітчизняного парламенту запозичуються з вже прийнятих законодавчих норм парламенту Росії. Тому вивчення взаємодії партій і влади повинно здійснюватись у країнах, які знаходяться не тільки в одному геополітичному регіоні, а й виходять за його межі.

Автор вважає доречним переглянути історичні умови становлення партійного плюралізму у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) і зрівняти їх з Українським парламентаризмом. Потрібно зазначити, що вони значною мірою були і є схожими – встановлення, правда різними шляхами,

однопартійної диктатури і відновлення багатопартійності на фоні тривалого періоду тоталітаризму та відповідного типу суспільної свідомості. Унікальний досвід ФРН є корисним для подальшого партійного структурування та приведення діяльності органів державної влади в Україні відповідно до демократичних норм і вимог [8, ст. 82].

Тип партійної системи та модель функціонування політичних партій у системі державної влади, що склались у ФРН можуть служити своєрідним орієнтиром для поступової трансформації партійної системи України та закріплення рольового статусу політичних партій в органах державної влади. ФРН є прикладом ефективної реалізації суб'єктного статусу політичних партій в умовах багатопартійної системи.

Парламентом ФРН відпрацьовані дієві механізми створення досить стабільних правлячих і опозиційних коаліцій, діяльність яких відрізняється високим рівнем ефективності. Палата Бундестаг є показовим прикладом парламенту, в якому найбільш яскраво прослідковуються взаємозв'язки між партіями і партійними фракціями, діють ефективні механізми фракційного структурування, що актуально для України, де такі механізми не відпрацьовані, а партійні фракції ще не є стабільними і не здійснюють визначального впливу на діяльність парламенту [8, ст. 83].

Формування дієздатної правлячої більшості на основі партійної коаліції є нагальним питанням для України, де сьогодні існують реальні передумови для формування на рівні парламенту 4-5-партійної системи, яка спрацює за наявності відповідної законодавчої підтримки. Таким чином, дослідження функціонування державно-владних інституцій, в яких забезпечено більш широке партійне представництво, ніж в умовах біпартизму, дає можливість виявити ті норми, принципи і механізми, які забезпечують плідну співпрацю партій і фракцій у питаннях розробки і реалізації політичного курсу.

Дослідження функціонування такого парламенту, де конструктивізм фракцій значно підвищує рівень його продуктивності, дає багатий матеріал для виявлення і визначення можливостей адаптації низки принципів до умов нашої країни. Далі в дослідженні звернемо увагу на важливі деталі, що впливають із вище зазначеного.

Але для початку проведемо ще декілька порівнянь. Незаперечним є той факт, що в конституціях різних країн, у тому числі і в російській, немає юридичного визначення політичної партії. У цих конституціях визначаються тільки цілі та завдання партій: політичні партії “сприяють вираженню думок голосуванням” (ст. 4 Конституції Франції) [4, ст. 5]; партії сприяють “вираженням народної волі та організації політичної влади” (ст. 47 Конституції Португалії) [5, ст. 15]. Більш точно функція політичної партії визначена в Конституції Італії: партії створюються для того, щоб “демократичним шляхом сприяти визначенню національної політики” (ст. 49) [6, ст. 1]. Аналогічний зміст має і ст. 29 Конституції Греції: “Партії повинні служити вільному функціонуванню демократичного режиму” [7, ст. 1].

Тож, як правило, політичні партії орієнтуються на функціонування в рамках представницьких структур, перш за все парламенту, тому ступінь зорієнтованості партії на діяльність у представницьких та виконавчих структурах держави є важливою передумовою набуття і реалізації суб'єктного статусу партії. Це зумовлено тим, що парламент відіграє визначальну роль у формуванні державної політики, а парламентська діяльність дає можливість брати безпосередню участь в законодавчому процесі.

Оскільки в різних країнах системи парламенту мають різний вплив на суспільно-політичне життя, тому і державно-владну діяльність партій слід розглядати в контексті кожного конкретного типу парламенту, які виділяються в залежності від характеру взаємовідносин із виконавчою владою, а залежно від існуючої партійної системи формуються два типи відносин із виконавчою владою. Про це зазначає і вітчизняний дослідник С. Топалова [8, с. 75]. Тоді як у країнах із двопартійною (Великобританія, Канада) чи багатопартійною системами з домінуючою партією (Японія) формуються однопартійні уряди. Хоча юридично парламент контролює уряд, насправді уряд, що складається із лідерів партійної більшості, через свою партійну фракцію повністю контролює роботу парламенту, тобто парламентарна модель взаємовідносин перетворюється у свою протилежність – міністеріалізм.

Але яка б система не формувалася виходячи з специфіки державного устрою та політичних традицій, ключову роль все таки відіграють політичні партії, специфіка їх діяльності, політична культура, мета та цілі. В державах зі сталою політичною традицією є декілька партій, кожна з яких має своє виразне обличчя. Так, багато десятиліть у США існує тільки дві політичні партії і цікавим є те, що весь цей період вони зберігають свою змістовну тотожність. Змінюються люди, часто вони дуже відрізняються один від одного, але цілком спокійно можна прогнозувати, яка буде загальна політика, коли та чи інша партія отримує більшість.

Якщо в результаті виборів у США приходить до влади республіканська партія або демократична, то відбувається певні політичні розв'язки внутрішньої та зовнішньої політики. Так протягом декількох десятиліть така ситуація залишилась незмінною. Потрібно зауважити, що політичні лідери та обставини у цих партіях часто-густо набували рис радикальності, але як вже зауважувалось, загальна політика партій не змінювалася, адже регулювання різноманітних інтересів, що переплітаються між собою в повсякденній діяльності уряду, і є головним завданням держави [11, с. 77–78].

Проводячи паралелі між США та Україною, зазначимо, що в останній угруповання політиків приймають різні імена, іноді навіть дуже радикальні чи навпаки досить привабливі, але не ідеологічна платформа об'єднує ці партії. Ключовими факторами можуть стати регіональна приналежність, політичний лідер чи взагалі досягнення певної комерційної чи іншої мети. Тобто, можна відверто говорити, що політичну діяльність якогось кандидата

чи партії важко спрогнозувати. Можна лише здогадуватись на підставі зовнішніх прикмет, але цього зовсім замало.

У випадку України, коли існує напружена ситуація в суспільстві й панують дуже різні погляди на конкретну ситуацію, багато думок є надто емоційно навантаженими, то відчувається відсутність такої партії, що мала б ґрунтовні демократичні та прогресивні програми, діяла хоча б понад один десяток років. Саме через відсутність такої партії, що здобуває свій авторитет та довіру роками відбуваються важкі соціальні зрушення, адже народ у своїй сутності любить, коли ним керують, але так як йому подобається. У випадку, коли демократично налаштована політична партія та державна влада у результаті довгорічної співпраці формує власну цілу політичну культуру, то країна отримує можливість розвиватися як в політичному так і в економічному плані. А за умов певних соціальних чи загальнодержавних потрясінь така авторитетна партія не боїться взяти на себе відповідальність та мала б мати потенціал справитись з викликами, які постають, адже соціальна підтримка такої партії буде руйнуватись досить малими темпами.

У випадку сучасної України та існування в ній багатопартійності й неможливості формування однопартійного уряду, останній формується партійною коаліцією. Але як показує світова практика, наприклад, в Італії чи Данії, то чим ширша партійна коаліція, тим менш стабільний уряд. Можна спостерігати частіші урядові кризи у випадках, коли політичні партії у своєму бажанні співпрацювати з державою не знаходять спільного підґрунтя. У результаті такої ситуації уряд може опинитись у відставці.

Звичайно, можна зважати на той факт, що Україна ще досить молода держава і формування в ній авторитетних демократичних партій в даних часових рамках було малоймовірним. Великобританія і США – країни, партійні системи яких пройшли найбільш тривалий шлях еволюційного розвитку, а партії мають значний досвід державно-владної діяльності, що дозволило їм відпрацювати дієві засоби здійснення влади у державі. В Україні становлення партійної системи і політичних партій як суб'єктів державної влади відбувається у досить стислий по історичним міркам період. Тому, для оптимізації часу і якомога швидшого подолання вітчизняною державою перехідного нестабільного періоду потрібні дослідження діяльності партій у владних інституціях, а також взаємодії політичних партій і державної влади від самих початкових етапів: формування програм партій, обрання векторів і пріоритетів їх діяльності, процесу виборів, в результаті яких партії проходять до парламенту чи місцевих рад. Тобто, мова йде про можливість уникнути ряду зайвих експериментів і помилкових кроків чи виправлення тих помилок, які вже були допущені. Для прикладу можна говорити про взаємовідносини між фінансово-промисловими групами та владою в Україні. Такі відносини відбуваються на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Більш докладний аналіз загальнонаціонального рівня взаємодії свідчить, що приблизно з 1996 р. спостерігаються бажання фінансово-промислових

груп використати політичні партії як інструмент впливу на прийняття державних рішень [9, с. 59].

Зараз в Україні нагальної необхідні набуло питання у подальшому реформуванні виборчої системи, адже пошук нових моделей та перехід від однієї до іншої ілюструють нам невизначеність держави. А це, як ми вже зазначали, є початковим і важливим етапом у налаштуванні співпраці між політичними партіями і державною владою. Якщо будуть сформовані сталі правила щодо обрання до місцевих рад та парламенту політичних партій, то й сама структура та специфіка роботи партій зміниться.

Потрібно зауважити, що у даному напрямку вже зроблено важливий крок. Україна знову повернулася до парламентсько-президентської форми правління, яка, на думку багатьох науковців більш прийнятна для України і за якої роль політичних партій у здійсненні державної влади є значно вагомішою. Але потрібно також розуміти, що специфіка організації парламенту також може у багатьох випадках обмежувати роботу партій. І якщо умови приходу політичних партій до влади можуть бути створені досить сприятливими, то модель парламенту може чуттєво зашкодити подальшого їх розвитку. Отже, коротко розглянемо які парламенти існують за формою функціональності.

Домінуючий парламент – парламент, який відіграє провідну роль в політичному житті держави, формує і контролює виконавчу владу (представники – Великобританія, Японія, Канада).

Автономні парламенти – контролюють законодавчий процес, але не беруть участі у формуванні уряду і не мають достатніх повноважень для усунення від виконання обов'язків виконавчої влади чи нав'язування їй своєї волі. Яскравими представниками є США та Швеція.

Підлеглі парламенти – характерні для авторитарних і тоталітарних режимів, не володіють реальною владою, існують для легітимації режиму та санкціонування його заходів. Діяльність парламенту носить формальний характер [8, с. 75–76].

Отже, говорити про роль політичних партій можна у перших двох випадках, хоча ця роль є різною. А от у підлеглих парламентах політичні партії можуть існувати формально, не виконуючи суттєвих політичних функцій, окрім створення враження легітимності влади.

Дослідження зарубіжного досвіду у плані взаємодії політичних партій і державної влади дає відповіді на багато питань, що виникають у ході формування вітчизняного парламентаризму. Але деколи міжнародна практика немає чітких відповідей на питання інновацій, що поступово впроваджуються. Зараз мається на увазі такий поширений факт як державне фінансування політичних партій. Дослідження у даній сфері показують, що кожна країна виробила свій власний специфічний інструмент, який часто досить сильно відрізняється від інших країн розвиненої демократії. Значить можна вважати, що такий важливий процес як державне фінансування

політичних партій не є сталим і він зазнає змін від країни до країни. Для прикладу наведемо тільки малу частину розбіжностей, що стосуються прямого фінансування статутної діяльності політичних партій:

а) фінансуються тільки політичні партії, представлені в парламенті, а субсидії розподіляються між ними пропорційно до числа отриманих мандатів. Прикладом такої системи може виступити Польща, де розмір дотації за кожен отриманий партією на виборах мандат вираховується в результаті поділу суми витрат, вказаних у виборчому протоколі комітету, який представляв партію на виборах і отримав принаймні один мандат, на кількість депутатів обох палат, яка становить 560 осіб;

б) державні субсидії розподіляються з урахуванням кількості отриманих на виборах голосів. Таким чином, державне фінансування одержують ті партії, які або подолали необхідний прохідний бар'єр, або отримали необхідну згідно діючим в країні нормам кількість голосів (Бельгія, Словаччина та ін.). Цікавим в даному випадку є приклад Швеції, де пряме фінансування існує у формі грантів. Задля отримання фіксованої суми гранту (640 тис. дол. США згідно закону від 12.12.1996 р.) партіям необхідно або отримати не менше 2,5 % голосів протягом двох останніх виборів, або просто одержати більше 4 % голосів на останніх виборах;

в) державні субсидії на поточну діяльність політичних партій, представлених у парламенті, розподіляються пропорційно як до чисельності мандатів, отриманих партіями, так і кількості отриманих голосів. Так, в Іспанії для визначення розміру субсидій бюджетний депозит розподіляється на три рівні частини. Одна з них розподіляється між політичними партіями пропорційно кількості мандатів, отриманих кожною політичною партією на останніх виборах, а дві останні – пропорційно кількості отриманих голосів. При цьому не враховуються голоси у тих виборчих округах, у яких партія одержала менше 3% голосів (виборчий бар'єр).

г) фінансується статутна діяльність всіх політичних партій, що взяли участь у виборах, незалежно від представленості у парламенті (приклади: Греція, Франція, Німеччина) [2, ст. 3].

Якщо поглянути на тотожні процеси в Україні, то напрошується висновок, що державне фінансування політичних партій до кінця не виправдало покладених на нього сподівань.

Невід'ємною рисою передвиборчих перегонів в Україні продовжує бути значна частка приватного фінансування провідних політичних сил. Система функціонування партій завдяки членським внескам, на яку покладалося багато надій, не виявилася ефективною. У процесі фінансування політичних партій найбільш складним виступає питання про регламентацію власних фінансових джерел політичних сил. Як свідчить європейська практика, навіть у найбільш розвиненій системі регулювання фінансування виборчих кампаній, як правило, у кандидатів та політичних партій завжди знаходяться можливості залучення додаткових фінансових ресурсів, на

використання яких не поширюються встановлені заборони та обмеження. Особливо великі такі можливості у політичних партій.

Зазначимо, що практично в усіх країнах в різні часи мали місце прояви корупції у виборчому процесі в формі отримання політичними партіями та кандидатами значної матеріальної та фінансової підтримки в обмін на обіцянку здійснювати політичне сприяння цим організаціям та особам у майбутньому.

Необхідно констатувати, що система державного фінансування, яка діє в Україні з 1 січня 2005 р., не є достатньо ефективною, якщо її також не регламентувати недержавним фінансуванням партій. Необхідно стимулювати партії до підняття слабкого нині відсотку, що його отримує бюджет партій від членських надходжень, надати їм стимул для того, щоб репрезентувати інтереси по-справжньому широких кіл населення, а не окремих фінансових груп [2, с. 8].

Крім того, необхідно законодавчо окреслити позицію держави у напрямку регламентації діяльності приватних ЗМІ під час виборчих кампаній. Слушними виглядає введення ліміту часу на рекламу й абсолютна рівність можливостей для всіх заявлених сил проводити агітацію.

Отже, слід визнати своєрідність функціонування в Україні політичних партій, що унеможливує безоглядне копіювання досвіду окремої з країн розвинених демократій.

По-перше, потрібно проводити наукові дослідження зарубіжного досвіду діяльності парламентаризму у країнах розвинутої демократії та пробувати виробити моделі діяльності, що будуть підходити під специфіку Української держави. Це створить умови для формування сильних демократичних політичних партій, які зможуть в довгостроковій перспективі отримати сталу велику довіру електорату.

По-друге, виборча система повинна отримати сталі і чіткі правила дій, що дозволить політичним партіям більше концентруватись на зв'язку з народом, займатися формуванням власного іміджу, визначати пріоритети, а не дбати тільки про власні списки партії задля проходження в місцеві ради чи парламент. По-третє, допомогти розв'язанню проблеми регламентації фінансування партій шляхом нарощування в їхніх бюджетах долі держави можна комплексним шляхом, тобто використанням німецького досвіду фінансування партій в неелекторальний період, британського – щодо регламентації взаємодії партій та ЗМІ в період виборчих кампаній й, наприклад, польський підхід до лімітування витрат політичних партій, пов'язаних з їхньою участю у виборах.

У статті подано авторське бачення взаємовідносин державної влади з політичними партіями на основі досвіду країн розвинутої демократії, яке може бути корисним для України. Хотілося, щоб акцент у таких взаємовідносинах перемістився з боротьби за владу та утримання влади на побудову ефективної системи управління державою, яке ставало професійним, а не лише політично доцільним.

Література:

1. Державне фінансування партій: відкладена реальність [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/derzhavne-finansuvannia-partii-vidkladena-realnist>.
2. Європейський досвід державного фінансування політичних партій: висновки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/juni08/9.htm>.
3. Керівні принципи регулювання політичних партій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії прийняті Венеціанською Комісією на 84 пленарній сесії (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) // Вибори та демократія. – 2011. – № 2 (28).
4. Конституція Французької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-5074.pdf>.
5. Конституція Португальської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=179473.
6. Конституція Італійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://costituzionerepubblicaitaliana.jimdo.com/parte-prima-titolo-iv/>
7. Конституція Грецької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl50.html>.
8. *Топалова С. О.* Політичні партії як суб'єкти державної влади: компаративістський аналіз / С. О. Топалова. – Х., 2004. – 210 с.
9. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / [О. Л. Авксентьев та ін. ; за ред. М. М. Розумного (заг. ред.) та ін.] ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К. : НІСД, 2011. – 322 с.
10. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008.
11. *The Federalist Papers.* – N.Y., 1999. – 98 p.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 35.073.52:351.72

Л. С. КОНОВАЛОВ

**РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ
ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ
У РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ**

Досліджено досвід Австралії, Німеччини, Франції, США та Канади у сфері здійснення державного аудиту ефективності публічних коштів та визначено можливості застосування його елементів у сучасних умовах в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, аудит ефективності публічних коштів, зарубіжний досвід.

The paper explores the experience of Australia, Germany, France, the USA and Canada in the sphere of state audit of public funds performance and determines the possibilities of implementing its elements in the current conditions in Ukraine.

Key words: state financial control, audit of public funds performance, foreign experience.

Обов'язковою умовою забезпечення високих темпів зростання економіки, вирішення найважливіших соціальних проблем на сучасному етапі в Україні є здійснення якісних перетворень і підвищення ефективності діяльності держави в різних сферах. Вирішення зазначених завдань висуває нові вимоги і до організації державного фінансового контролю як складової частини системи державного управління, яка повинна відповідати новим орієнтирам соціально-економічного розвитку країни. З огляду на це особливої актуальності набуває трансформація державного фінансового контролю, його перехід від традиційної перевірки адресності, доцільності та юридичного обґрунтування розподілу бюджетних асигнувань до контролю ефективного, результативного і економічного використання державних ресурсів, який здійснюється в рамках аудиту ефективності. Це вимагає формування дієвого механізму державного аудиту ефективності публічних коштів, наукове обґрунтування якого неможливо без детального вивчення зарубіжного досвіду у цій сфері.

Аудит ефективності використання державних фінансових ресурсів та активів в Україні знаходиться лише на стадії становлення, тоді як у розвинених країнах Заходу накопичений значний досвід управління і контролю за державними фінансами. Механізми реалізації аудиту ефективності в публічній сфері у розвинених країнах викликають значний науковий інтерес. Серед вітчизняних науковців, які вивчають зарубіжний досвід здійснення аудиту ефективності, слід відмітити Я. Лин, Н. Рубан, Р. Рудніцьку, Я. Сілецького, І. Стефанова, І. Чумакову та ін. Разом із тим слід констатувати недостатній рівень теоретичного узагальнення досвіду розвинених країн та відсутність конкретних рекомендацій щодо його впровадження в Україні.

Метою статті є дослідження закордонного досвіду здійснення державного аудиту ефективності публічних коштів та визначення можливостей його адаптації до вітчизняних умов.

Аудит ефективності потрібно розглядати як закономірну чергову еволюційну гілку розвитку аудиту, коріння якого занурено глибоко в історію (ознаки аудиту мали місце за тисячі років до нашої ери у Стародавніх Єгипті та Греції, Римській імперії, Вавилонському царстві та інших державах того часу) [4].

Підходи до здійснення аудиту ефективності, сформульовані в концентрованому вигляді у Лімській декларації про керівні принципи фінансового контролю [6], прийнятій на IX Конгресі міжнародної організації вищих органів фінансового контролю у жовтні 1977 р., довгий час до цього застосовувалися у розвинених країнах світу. Наприклад, ще за 10 років до прийняття Лімської декларації, у 1967 р. у Швеції в процесі реформування державної системи фінансового управління Національне ревізійне бюро (Swedish National Audit Office) отримало статус органу зовнішнього державного фінансового контролю, який концентрує свою увагу переважно на проведенні аудиту ефективності [2, с. 26]. В подальшому на основі узагальнення практичного досвіду проведення аудиту ефективності були розроблені спочатку його теоретичні основи (1970 р.), і вже після цього – методологія проведення перевірок діяльності органів державної влади у сфері ефективного використання публічних ресурсів (1975 р.) [4].

Передумовою виникнення та бурхливого розвитку аудиту ефективності у західних країнах була наявність низки взаємопов'язаних між собою чинників, які в сукупності створили для цього сприятливе середовище. Серед них:

1) складність та малоефективність застосування традиційних видів аудиту до контролю фінансових операцій на рівні держави в умовах збільшення долі державного сектору в національному доході окремих країн та розширення номенклатури державних видатків;

2) запровадження програмно-цільового методу бюджетування, що потребувало створення адекватної системи оцінки досягнутих цілей;

3) наявність комплексу умовно демократичних чинників, які різко знижують рівень імовірності допущення фінансових і законодавчих порушень, зловживань, що вивільняє час для іншої роботи контролюючих органів, а також формує таку систему функціонування держави, яка сама себе контролює, у том числі шляхом активної участі суспільства в системі державного управління. До них належать: ефективність функціонування системи внутрішнього контролю та її надійність; прозорість та публічність бюджетного процесу; наявність сильної опозиції виконавчої влади, в першу чергу – Парламентської; відповідальність та послідовність влади; свобода слова в країні та наявність незалежних ЗМІ, спільно з високою значимістю для влади суспільної думки [4].

За більш ніж 30-річний період розвитку аудиту ефективності державних витрат в зарубіжних країнах сформувалися загальноприйняті принципи і методика його проведення, хоча цілком очевидно, що в кожній країні є свої особливості у формах їх реалізації, що визначаються національним законодавством, історичною практикою, існуючими традиціями або звичаями.

Порівняльний аналіз практики діяльності контрольно-рахункових органів ряду зарубіжних країн показує велику відмінність законів, що діють у цій сфері. Тоді як у деяких країнах закони регулюють лише організаційну структуру рахункових органів, в інших вони концентруються на визначенні

їх контрольних повноважень. У Декларації підкреслюється необхідність закріплення в законодавчому порядку інституціональної, функціональної та організаційної незалежності органів фінансового контролю, так як це слугує забезпеченню законності, об'єктивності та системності контролю [6].

Як показує практика, важливе значення має дотримання принципу жорсткої регламентації діяльності контрольних органів, які забезпечують їх авторитетність. А це, в свою чергу, залежить від їх місця в державно-правових і фінансових системах конкретних країн і періодів розвитку. Державний фінансовий контроль будується за принципом суворої централізації, що безпосередньо впливає з функціональної єдності фінансової системи і державного управління. Будь-який інший контроль може бути децентралізовано за найрізноманітнішими схемами. Контроль за виконанням бюджету протягом фінансового року здійснюється або у формі Парламентського контролю, або як контроль через створення спеціальних контрольних органів – Рахункова палата (Франція, Німеччина), Генеральне звітне управління (США), Офіс генерального аудиту (Швеція), Комітет державної звітності (Великобританія), Офіс генерального аудитора (Канада). У Великобританії функції фінансового контролю виконує спеціальна посадова особа Палати громад – генеральний аудитор. Як правило, названі контрольні органи та особи володіють статусом незалежного органу, який уповноважений здійснювати контроль шляхом встановлення форм звітності, перевірки державної фінансової звітності, проведення розслідувань.

Відмінною особливістю багатьох зарубіжних систем контролю є виділення ряду рівнів контролю. Наприклад, у Франції три рівня контролю включають: дотримання норми, економічність, оцінка результату. У більшості європейських країн використовується складна система критеріїв у процесі контролю, яка, зокрема, включає критерії для вибору політики в галузі контролю та критерії оцінки ефективності та економічності використання бюджетних коштів. Так, у Франції при виборі політики в галузі контролю застосовуються такі критерії:

- фінансова значимість перевірки (мається на увазі масштаб фінансової операції за критерієм максимізації віртуальних доходів);
- оцінка ступеня ризику (з точки зору високої ймовірності порушення законодавства та необґрунтованості витрат);
- ефективність контролю (як можливий ефект перевірки при мінімальних витратах засобів і часу);
- зовнішній тиск (у формі Парламентського запиту або очікування громадськості).

У галузі бюджету застосовується спеціальний двоїстий контроль (що носить превентивний характер), так як виконання дохідних і видаткових статей бюджету органів публічної влади відбувається за участю розпорядників і “бухгалтерів державних установ”, які володіють монопольним правом розпоряджатися державними коштами, тобто правом прийняття рішень про їх цільове призначення.

У Німеччині Федеральна рахункова палата як незалежний контрольний орган (відповідно до закону “Про Федеральну рахункову палату” від 1985 р.) наділена правом перевірки всіх рішень, які приводять до змін доходів або витрат. Здійснюючи перевірку правильності ведення рахунків, Палата стежить за дотриманням законів, бюджету та адміністративних приписів. До числа її основних завдань належать такі: рентабельне та економічне використання засобів; можливість виконання завдань при меншій чисельності персоналу або при менших матеріальних витратах або ж можливість їх більш ефективного виконання іншими методами. У цьому зв’язку можна стверджувати, що німецька Рахункова палата активно орієнтована на оцінку рентабельного та ефективного витрачання державних коштів.

У США державні контрольні органи працюють в системі допоміжних органів конгресу США, що забезпечують реалізацію його контрольних функцій. До них відносяться: Генеральне звітне управління, Управління технологічних оцінок, Бюджетне управління конгресу і Дослідницька служба конгресу. Зокрема, Генеральне звітне управління аналізує ефективність використання державних коштів, контролює витрачання владою штатів і місцевими органами влади грошових коштів, отриманих по федеральних програмах фінансової підтримки. Крім того, Управління встановлює або затверджує форми звітності, а також розробляє висновки про законність витрачання державних коштів.

Цікавий досвід формування законодавчої бази аудиту в Австралії. Законодавчою основою роботи Office of Auditor – General в Австралії є Закон про аудит 1901 (Audit Act 1901). Мандат загального аудитора включає проведення аудиту фінансової звітності та аудиту ефективності роботи будь-якого державного органу, хоча аудит ефективності роботи державних підприємств може здійснюватися лише на вимогу міністерства, до якого належить дане підприємство, або на вимогу обох палат Парламенту.

Поряд із забезпеченням законодавчої основи аудиту, Закон про аудит забезпечує також законодавчу структуру фінансового управління та звітності громадського сектора відповідно до Конституції Австралії. У даний час формальна законодавча основа, що чітко регулює обов’язки адміністрації щодо досягнення ефективної роботи та підготовці звітів, відсутня. Однак інструкції та директиви, випущені на додаток до Закону про аудит, забезпечують деяку основу для цього.

Звернення до досвіду Канади пояснюється тим, що в цій країні діє одна з найбільш ефективних систем контролю витрачання бюджетних ресурсів. Певною мірою в ній акумульовано досвід і інших країн з розвиненою економікою поряд з використанням спеціальних схем, які є надбанням Парламенту, уряду і суспільства Канади.

Слід зазначити, що аудит ефективності витрачання державних коштів проводиться в Канаді починаючи з 1977 р. у зв’язку з прийняттям Парламентом Канади нового закону про Генерального аудитора Канади, який значно розширив його повноваження і законодавчо наділив його правами (крім

проведення фінансового аудиту) оцінювати ефективність роботи уряду Канади в цій сфері. У новому законі зберігався важливий принцип, відповідно до якого Генеральний аудитор не висловлюється щодо даного політичного курсу, а перевіряє роботу з його практичної реалізації. Крім того, вищезгаданий закон наділив його правом здійснювати перевірку ефективності витрачання державних коштів, що дозволяє оцінити, чи враховуються такі чинники, як економічність і дієвість, і чи є в наявності механізми виміру ефективності.

У складі Парламенту Канади існує Комітет фінансового контролю, і всі матеріали, що виходять з офісу Генерального аудитора, направляються в Парламент тільки через цей Комітет, засідання якого в основному присвячені роботі з аудиторськими документами. Аудитор призначається Парламентом строком на 10 років без права обрання на другий термін. Як правило, у своїй роботі він визначає 5-7 напрямків діяльності, що мають найбільший суспільний резонанс. Слід зазначити, що права Генерального аудитора Канади значно вужче переліку прав, якими наділена Рахункова палата України. Фактично єдине його право – це винесення підсумків контрольного заходу на розгляд Парламенту і широке повідомлення про результати населення країни. Як правило, представлення результатів перевірок Парламенту і засобам масової інформації здійснюється в один і той же день.

Діяльність Генерального аудитора Канади здійснюється наступним чином. На першому етапі формується рада експертів (для кожного заходу з аудиту ефективності), в завдання якої входить формулювання приблизної теми перевірки, її цілей і завдань. У ході дослідницької роботи, що є другим етапом, ретельно вивчається об'єкт аудиту або програма, визначається, де можуть існувати проблеми, “вузькі місця”, які напрями діяльності можуть стати предметом перевірки. Крім того, на цьому етапі дається попередня оцінка існуючих ризиків. Як правило, ці етапи займають 2-4 місяці. І тільки тоді, коли проблема попередньо вивчена і є розуміння, що її розгляд відповідає інтересам Аудитора, складається та затверджується (Аудитором або його заступником) програма перевірки.

Потрібно відзначити, що в останні роки більш швидкими темпами йшло розширення повноважень Аудитора Канади, який повинен щорічно подавати до Парламенту низку доповідей за результатами окремих перевірок. Основними цілями такого роду перевірок є забезпечення незалежного аудиту і перевірка виконання бюджету, подання об'єктивної інформації з цих питань Парламенту країни, забезпечення реальної підзвітності уряду. Для того щоб забезпечити об'єктивність оцінок, Аудитор повинен бути незалежним від уряду, яким він в Канаді і є.

Організація Генерального аудитора проводить три основних види аудиту:

- 1) оцінка правильності і повноти фінансових документів;
- 2) оцінка відповідності доходів і витрат цілям і сумах, затвердженим Парламентом;
- 3) оцінка ефективності та економічності витрат.

Слід при цьому підкреслити, що особливу значимість підсумкові доповіді по відзначеним вище напрямками набувають, коли вони подаються до Комітету фінансового контролю Палати громад, оскільки Комітет ще раз оцінює, як були витрачені державні кошти, на ті чи цілі, наскільки ефективно і економічно. На базі підготовлених доповідей Комітет проводить засідання і слухання за участю Аудитора і його відповідальних співробітників, причому Комітет наділений правом заслуховувати будь-якого державного службовця з питання витрачання фінансів. Після проведення вищезазначених процедур Комітет доповідає про стан справ Палаті громад, яка висловлює свої рекомендації Аудитору, а він, у свою чергу, інформує надалі Парламент про їх виконання. Таким чином, Комітет як би замикає коло підзвітності.

Аудит ефективності витрачання державних коштів передбачає перевірку методів управління, систем і механізмів контролю та підзвітності. Така перевірка може проводитися протягом 6-18 місяців і включає три етапи: планування, перевірку, подання звіту про результати перевірки. У доповідях Генерального аудитора робиться акцент на будь-яких, на його думку, істотних питаннях, характер яких диктує необхідність залучення до них уваги Палати громад, включаючи випадки, коли Аудитор відзначає, що:

- рахунки ведуться недобросовісно, неналежним чином або ж відсутня повна звітність за витраченими державними засобами;
- застосовувалися правила і процедури, недостатні для забезпечення збереження державної власності та контролю за використанням цієї власності, для ефективної перевірки оцінки, збору та належного розподілу доходів та витрачання коштів тільки в тих випадках, коли на те є відповідний дозвіл;
- кошти витрачалися на цілі, не передбачені в рішенні Парламенту;
- витрачання коштів здійснювалося без належного врахування чинників економічності та ефективності;
- відсутні задовільні процедури оцінки ефективності програм та підготовки відповідних звітів в тих випадках, де застосування таких процедур було б доречним і доцільним.

Генеральний аудитор Канади представляє Парламенту країни інформацію, необхідну для забезпечення контролю за витрачанням державних коштів, гарантуючи при цьому адекватність фінансової інформації, котра надходить від уряду. В доповідях Аудитора вказуються випадки неекономічного або неефективного витрачання державних коштів, відсутність належних механізмів оцінки ефективності державних програм та підготовки відповідних звітів, а також випадки, коли витрачання державних коштів здійснювалося з порушенням відповідних видаткових повноважень. Надаючи згадані доповіді, аудитор тим самим сприяє дотриманню принципу підзвітності органів державної влади Парламенту.

Комплексна аудиторська перевірка визначає рамки повномасштабної перевірки діяльності тієї чи іншої організації за певний період часу. Комплексна перевірка включає три відмінних один від одного види аудиту, які в сукупності дозволяють відповісти на три основні питання.

1. Чи здійснює уряд належне ведення рахунків і облікової документації і чи представляє воно достовірну фінансову інформацію? Цей вид аудиту називається фінансовим аудитом, або перевіркою правильності фінансових звітів. Аудитор підтверджує правильність фінансових звітів.

2. Чи здійснив уряд збір або витрачання дозволеної суми коштів в цілях, зазначених у відповідному рішенні Парламенту? Цей вид аудиту називається аудитом відповідності. Аудитор перевіряє, чи виконав уряд вимоги Парламенту.

3. Чи здійснювалася реалізація програм з економією коштів і ефективними способами? Чи має уряд інструменти для оцінки ефективності цих програм? Цей вид аудиту називається перевіркою ефективності витрачання державних коштів. Аудитор перевіряє ефективність витрачання коштів з точки зору інтересів платників податків.

Для Рахункової палати України представляє інтерес досвід підготовки звіту про виконання державного бюджету під назвою “Щорічна доповідь Парламенту, що стосується державних корпорацій та інших корпоративних інтересів Уряду Канади” (доповідає в Палаті громад президент Казначейської ради Канади). У системі контролю бюджетних коштів важливе місце відводиться Комітетові з контролю за витрачанням державних коштів Парламенту. Даний Комітет – єдиний у Палаті, очолюваний одним з депутатів від партії офіційної опозиції. Комітет керується правилом неупередженості, перевіряючи з усією ретельністю, чи були витрачені державні кошти відповідно до прийнятих рішень і певними цілями і з урахуванням міркувань економії коштів та ефективного використання.

Аналіз реалізації контрольних функцій державних фінансів у більшості розвинених країн дозволяє нам зробити висновок про те, що при використанні різних форм здійснення контролю спостерігається посилення уваги не просто до контролю руху державних фінансових потоків, а й насамперед до контролю ефективного і економного їх використання.

Знайомство із зарубіжними матеріалами з організації аудиту дозволяє дійти висновку, що проведення аудиту ефективності вкрай актуально для органів державного фінансового контролю України. У той же час робота з переходу на повномасштабний аудит ефективності зажадає вирішення безлічі проблем, на які можуть бути спрямовані подальші дослідження: внесення змін до чинного законодавства, розробка необхідних стандартів і методик, організація навчання значного числа інспекторів з усіх аудиторських напрямів тощо.

Література:

1. *Лин Я. І.* Міжнародний досвід та національна практика проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів / Я. І. Лин // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2013. – № 3. – С. 55–61.

2. Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств. Вопросы теории и практики / А. Н. Саунин. – М. : Высшая шк., 2005. – 320 с.

3. Сілецький Я. В. Трансформація зарубіжного досвіду оцінювання бюджетних програм / Я. В. Сілецький // *Фінанси, учет, банки.* – 2007. – № 13. – С. 86–91.

4. Стефанов С. Є. Аудит ефективності: розуміння, застосування, завдання / С. Є. Стефанов // *Економічні науки. Серія “Облік і фінанси”* : зб. наук. пр. – Вип. 7 (25) – Ч. 3. – Луцьк, 2010. – С. 145–152.

5. Чумакова І. Аудит ефективності: зарубіжний досвід та українські реалії / І. Чумакова // *Бухгалтерський облік і аудит.* – 2009. – № 1. – С. 56–62.

6. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://intosai.connexchosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

Надійшла до редколегії 07.11.2014 р.

УДК 353.9

С. І. МИРВОДА

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЮ СФЕРОЮ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Визначено особливості державного управління соціально-культурною сферою в умовах євроінтеграційних процесів. Доведено, що існують суттєві диспропорції соціально-культурної сфери регіонального розвитку. Запропоновано науково-практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів реалізації державного управління соціально-культурною сферою.

Ключові слова: соціально-культурна сфера, регіональний розвиток, державне управління, методологічні принципи, інтеграційні процеси.

The presented article defines the characteristics of public administration in social and cultural sphere in terms of Euro-integration processes. It is proved that there are significant disparities in the socio-cultural sphere of regional development. Proposed research and practical advices to the government regulation to improve the governance mechanisms in social and cultural sphere.

Key words: social and cultural sphere, regional development, public administration, methodological principles, integration processes.

Необхідність переходу Державного управління соціально-культурою сферою до цілісного процесу управління зумовлена багатоаспектним процесом комунікацій різних рівнів культурної сфери. Цей перехід продиктований сучасними процесами та прагненням України стати рівноправним учасником світового інформаційного простору.

На початку ХХІ ст. ми стали свідками значного впливу світової фінансової кризи і нестабільного розвитку економіки держави. Формування механізмів державної соціально-економічної політики на даний час набуває великого практичного значення. Зростають міжрегіональні відмінності соціально-культурної сфери, що призводить до змін в державній політиці і суттєво впливає на соціальне положення кожного.

Інтегруючи структурні елементи господарства на державному рівні, на основі внутрішньої цілісності та регіональної єдності здійснюється інтернаціоналізація інформації та її обміну, зростання рівнів транснаціоналізації та взаємозалежності національних економік країн світу, модернізації технологічної бази капіталістичної ринкової системи та формування інститутів міжнародного менеджменту, утвердження міжнародних стандартів життя та універсальних демократичних інститутів.

Інтеграція як об'єктивно обумовлений процес, що набув безпрецедентних масштабів і глибини на початку ХХІ ст., надає нові можливості ефективного розвитку державного управління соціально-культурою сферою. Разом із тим, різновекторні дії технологічних, інформаційних, геополітичних факторів породжують міжкраїнові та міжрегіональні відмінності євро інтеграційного соціально-економічного розвитку, які не сприяють подоланню розривів у рівнях розвитку національних економік і відтворювальних процесів, оскільки у повному обсязі не використовується потенціал системної взаємодії. Асинхронність, диспропорційність і нерівномірність взаємовідносин суб'єктів економічної системи різко посилюють тенденцію до загострення традиційних і стимулюють появу нових суперечностей, каталізують кризові явища і процеси з руйнівним потенціалом глобального масштабу. Саме тому дослідження провідних наукових економічних шкіл орієнтовані на виявлення соціально-економічних імперативів євро інтеграційного розвитку та обґрунтування моделей оптимальної системної взаємодії з виокремленням не тільки позитивних впливів і наслідків глобалізації, а й її все більш руйнівних проявів у міжкраїновому, міжрегіональному та цивілізаційному контекстах.

Соціально-економічна обумовленість сучасних євроінтеграційних трансформацій знаходить своє відображення в працях вітчизняних вчених Л. Антонюк, О. Білоруса, А. Гальчинського, І. Каленюк, Т. Кальченка, Ю. Козака, Д. Лук'яненка, З. Луцишин, В. Новицького, Ю. Павленка, Ю. Макогона, Є. Панченка, Ю. Пахомова, А. Поручника, В. Рокочої, Л. Руденко-Сударевої, Є. Савельєва, С. Сіденко, С. Соколенка, В. Чужикова, Т. Циганкової, А. Філіпенка, О. Шниркова, І. Школи та ін.

Основні положення процесів системної трансформації культурних закладів та вивчення комплексу проблем стосовно різних складових механізмів системи державного управління закладені в розробках українських фахівців у сфері управління системою культури та досліджуються В. Авер'яновим, В. Бакуменком, О. Васильєвою, О. Іваницькою, Т. Івановою, В. Князєвим, В. Луговим, В. Маліновським, Н. Нижник, М. Поплавським, І. Розпутенком, Є. Сулімою, В. Цветковим, О. Якименком та ін. Значний внесок у розроблення теорії державного управління зробили такі зарубіжні вчені, як Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Д. Белл, М. Вебер, В. Граждан, Д. Зеркін, М. Кастельс, Г. Моска, Т. Парсонс, В. Парето, Ю. Тихомиров, Е. Тоффлер, В. Чіркін.

Організаційно-економічні аспекти управління суспільним розвитком та культурою як його складовою досліджували Г. Баляхін, Н. Багаутдінова, В. Гамаюнов, В. Дорофійенко, Г. Кологрєєв, В. Пілюшенко, С. Поважний, О. Поважний та ін. Аспекти формування системи управління якістю культурних послуг розглядали Ю. Вишняков, В. Кальней, В. Лобас, Д. Матрос, С. Шишов та ін.

Розвитку соціально – культурної сфери присвячені праці С. Вершловського, С. Крисяка, Л. Мітіної, А. Нікуліної, В. Олійника, Н. Протасової та ін.

Виконано цілий ряд досліджень з проблематики професійно-культурного зростання, зокрема А. Кологом [5], А. Поручником [6], Я. Столярчук [7], Л. Шевченко [8] та ін.

Однак не всі питання цієї проблеми є належно дослідженими, а тому і практика професійно-культурного розвитку працівників поки що не відповідає викликам зазначених соціально-економічних імперативів євроінтеграційного розвитку – інтелектуалізації праці та саморозвитку особистості. Насамперед йдеться про створення і поліпшення умов професійного розвитку працівників соціально-культурної сфери.

Аналіз дослідницької проблематики розвитку соціально – культурної сфери дає можливість стверджувати, що найменш розробленими є питання, пов'язані з особливостями державного управління соціально – культурною сферою з урахуванням євро інтеграційних змін.

Таким чином, системне дослідження особливостей державного управління соціально-культурною сферою в умовах євро інтеграційного розвитку є надзвичайно важливим як у теоретичному, так і у практичному плані.

Метою статті є обґрунтування особливостей державного управління соціально-культурною сферою в умовах євроінтеграційних процесів та розробки практичних рекомендацій щодо його удосконалення в Україні.

Для досягнення поставленої мети дослідження вирішено такі *завдання*:
– проаналізувати сучасний науковий доробок та охарактеризувати сучасний стан державного управління соціально-культурною сферою;
– визначити регіональні відмінності державного управління соціально-культурною сферою;

- сформулювати методологічні принципи державної соціально-культурної політики;
- виділити та охарактеризувати поширені методи державного управління соціально-культурною сферою;
- розроблені науково-практичні рекомендації державного управління соціально-культурною сферою.

Соціально-культурна сфера є важливою складовою національної економіки, яка забезпечує розвиток держави, покликана створити передумови для формування виходу країни на траєкторію сталого розвитку.

Поточні зміни в суспільному житті України спричинили структурні перетворення в попиті на культурні послуги, працю й продукцію. Ці процеси неминуче направлені на збільшення частки молодших вікових груп населення, що зумовлює необхідність вирішення в першу чергу завдань, пов'язаних з освітою останніх, зокрема на післясередньому рівні.

Загально визнаним є той факт, що від розвитку соціально-культурної сфери в країні залежить її майбутнє. Тому підвищення якості соціально-культурної сфери та її вплив на розвиток економіки повинні стати стратегічним національним пріоритетом України. Перехід економіки України до ринкових відносин, глибокі соціально-економічні перетворення вимагають від закладів культури не тільки підготовки фахівців з ринкової економіки, не тільки застосування інноваційних технологій, але й нових методів проведення культурно – просвітницьких заходів, спрямованих на прогнозування й планування подальшого розвитку, оптимізацію використання наявних ресурсів, покращення соціально-економічних показників. Кризові явища у функціонуванні сфери культури у зв'язку зі значним дефіцитом матеріальних, кадрових, фінансових ресурсів потенційно унеможливають доступність соціально-культурних послуг цього рівня, що викликано поточною соціально-економічною ситуацією, потребують нових управлінських рішень. Підвищення ефективності діяльності соціально-культурної системи пов'язано зі змістом підготовки та забезпеченням державних гарантій на якісні культурні в цілому, обґрунтуванням інвестицій у розвиток соціально-культурної галузі. Тому потрібне відповідне вдосконалення державного управління соціально – культурною сферою, зокрема розроблення механізмів, що здатні забезпечувати оперативне реагування на зміни в зовнішньому середовищі соціальної системи спрямовувати її внутрішній ресурсний потенціал.

Формування та реалізація державної соціально-культурної політики повинні базуватись на наступних методологічних принципах: управління регіональним розвитком соціально-культурної сфери шляхом активної регулюючої діяльності; забезпечення раціонального співвідношення політичної та соціальної складових; створення умов соціального партнерства; підтримка і стимулювання інноваційної діяльності у сферах суспільного життя.

Однак інтеграція не є лінійним процесом. Вона має суперечливий, неоднозначний і зигзагоподібний характер, а її вигоди та загрози розподіляються вкрай нерівномірно як у економічному, так і в соціальному розрізах.

Оскільки професійно-культурний розвиток працівників безпосередньо впливає на конкурентоспроможність підприємств і країни в цілому, в більшості країн цьому питанню приділяється першочергове значення. Згідно з експертними оцінками, близько 60 % приросту національного доходу у розвинутих країнах забезпечується в сучасних умовах приростом рівня кваліфікації [1; с. 65]. Саме тому інтелектуалізація праці та культурний саморозвиток працівників на початку ХХІ ст. почали відігравати все більш важливу роль у функціонуванні транснаціональних корпорацій і національної економіки, а тому перетворилися на соціально-економічні імперативи євроінтеграційного розвитку.

Україна належить до тих країн, де питанням професійно-культурного зростання працівників завжди приділялась значна увага як у сферах управління підприємствами, ділових колах, так і серед науковців. Протягом останніх років прийнято цілий ряд законів у цій сфері, що стосуються освітнього сектору, інноваційно-інвестиційної діяльності тощо. Здійснення детального аналізу законодавчої та нормативно-правової бази, механізмів та інструментарію державного управління соціально-культурною сферою дозволило визначити його особливості, недоліки та ефективність, прорахунки та упущення в діяльності органів державної управління. Суб'єкти системи державного управління соціально-культурною сферою виявились неготовими до соціальної кризи, не мали відповідного антикризового інструментарію ні термінової, ні середньострокової дії, а певна частина завдань, політик та пріоритетів не мане завжди здійснювались. Не завжди спостерігалась чітка та налагоджена взаємодія між органами державного управління та органами регіонального управління, як наслідок, їх рішення щодо стабілізації мали хаотичний характер, також слід зазначити про відсутність у них продуманої довгострокової антикризової політики, тощо. Як наслідок – вони не завжди були правильними та ефективними, інколи мали формальний характер.

Умови професійно-культурного зростання працівників можна поділити на зовнішні, які оточують носіїв робочої сили у кожній країні, та внутрішні, що пов'язані з самою людиною. До складу зовнішніх умов можна віднести умови освіти, виробничі умови, фінансові умови та умови працевлаштування. Серед внутрішніх умов слід зазначити наявний професійно-кваліфікаційний рівень та мотивацію працівників до свого професійно-культурного зростання.

Умови освіти є найбільш помітними, оскільки їх можна виміряти кількістю навчальних закладів, їх матеріально-технічним оснащенням, кваліфікацією викладацького складу, якістю навчальних планів і програм і т.п. До недавнього часу ці умови в цілому відповідали імперативам

соціально-культурного розвитку, оскільки забезпечували належний рівень підготовки випускників. В цьому зв'язку можна погодитись із думкою А. Поручника: “Якщо оцінювати загальноприйнятими у світовій практиці показниками інтелектуальний, освітній та кваліфікаційно-фаховий рівень економічно активного населення України, то він є доволі високим, в цілому відповідає стандартам розвинутих країн та може слугувати гарантією належності країни до групи цивілізованих держав. На сьогодні кадровий потенціал нашої країни характеризується доволі значною часткою осіб з вищою освітою у загальній чисельності населення” [1, с. 168].

Звичайно можна отримати задоволення від того, що індекс освіченості населення в Україні становить 0,95 у порівнянні з 0,75 у світі в цілому [3]. Тим не менш цей індекс аж ніяк не компенсує відставання України у справі професійного розвитку вітчизняних фахівців. Тому Україна, на жаль, поступово втрачає свої високі позиції у країновому рейтингу світової інтелектуальної еліти через незатребуваність висококваліфікованих кадрів вдома і їх вплив за кордон.

Однак, окрім наведених вище факторів, на погіршення освітніх умов професійного зростання працівників серйозно вплинули і продовжують впливати низькі обсяги державного фінансування. Сподівання на розвиток приватних навчальних закладів, особливо культурно-професійного спрямування явно не виправдався, а їхня діяльність виявилась в основному ілюзорною. Виробничі умови професійного зростання працівників соціальної сфери пов'язані, з одного боку з технологічним рівнем виробничих процесів, а з другого боку, з участю компаній у підвищенні кваліфікації свого персоналу.

Основними особливостями державного управління соціально-культурною сферою є економічні та соціальні механізми. Економічний механізм є способом здійснення певного виду діяльності, системою, сукупністю елементів та взаємозв'язків з ними, що забезпечують її розвиток в наслідок певних причинно-наслідкових зв'язків. Основні заходи соціально-економічної політики держави спрямовані на багатовекторність, задоволення потреб населення шляхом підвищення ролі трудового доходу, захист населення від зростання цін, гарантоване забезпечення прожиткового мінімуму, індексацію заробітної плати тощо [4].

Важко переоцінити роль компаній у реалізації напряму професійного розвитку працівників культури, пов'язаних із опануванням керівниками та резервом на їх заміщення новітніх управлінських знань. Експерти ООН виділяють три головні форми передання управлінських знань: *шляхом формального навчання* (школи менеджменту та бізнесу, які готують дипломованих спеціалістів у сфері культури), *неформального навчання* (у процесі роботи без проходження спеціальних програм навчання) і *шляхом повсякденного накопичення досвіду* (формування управлінської культури, системи цінностей та поведінки тощо).

Для забезпечення ефективного державного управління соціально-культурною сферою необхідно формування такого інструментарію, який передбачає розробку довгострокової політики, цілей, установок, орієнтирів і принципово нових напрямів розвитку соціально-культурної сфери. Це передбачає розробку стратегії, що включає такі обов'язкові елементи, як визначення корпоративної місії системи державного управління культури, забезпечення переваги цієї системи у формуванні ресурсного потенціалу та виробництва комунікаційно-орієнтованих послуг; проведення структурних змін, що забезпечують підвищення ефективності державного управління культури та розвиток організаційної культури і компетентності фахівців. Для ефективного державного управління соціально-культурною сферою необхідно здійснити перехід до стратегічного управління, що стимулює освоєння системи нових напрямів державного управління соціально-культурною сферою. Серед них найважливішими є: першочерговий розвиток напрямів функціонування системи державного управління культури, що найповніше відповідали б сучасним тенденціям розвитку регіону та його комунікаційним можливостям і умовам її функціонування. Слід здійснити оцінку головних регіональних чинників та узгодження потенційних ресурсів з основними напрямами розвитку соціально-культурної сфери і змістом комунікаційних потреб.

Необхідно здійснити визначення і оцінку найбажаніших напрямів комунікаційної діяльності регіону і обґрунтувати довгострокові задачі соціально-культурної сфери та стратегії їх реалізації; оцінити стратегічні процеси для використання одержаного досвіду при підготовці рішень з розробки стратегічного плану розвитку системи державного та регіонального управління соціально-культурною сферою на довгостроковий період.

Відзначимо, що стратегічні рішення в соціально-культурній сфері націлені в майбутнє і базуються на прогнозах вчених і провідних фахівців. Вони мають багатофункціональний характер і комплексно застосовуються в більшості сфер культури, охоплюючи організаційну структуру, розподіл і перерозподіл відповідальності та ресурсів регіонів. Стратегічне державне управління соціально-культурною сферою дає можливість визначити зміст перспективних напрямів діяльності.

Під політикою системи державного управління соціально-культурною сферою розуміється сукупність усіх нормативних вимог і способів їхньої реалізації, що формують структуру і перебіг культурних подій у контексті управлінської діяльності, яка використовується в значенні завдання, доручення, "ролі", що виконують органи управління культурою. У цьому контексті місія системи державного управління культури розглядається як фундаментальна мета її існування. Зміст цього поняття визначається такими ключовими положеннями: місія повинна бути сформульована порівняно просто і доступно для сприйняття; в основі місії системи

державного управління культури повинні бути встановлені задачі задоволення комунікаційних потреб корпорацій та управлінців; місія має окреслити коло потреб і категорії споживачів, на які система орієнтує свою діяльність.

На основі проведеного дослідження розроблено науково-практичні рекомендації органам державної влади щодо удосконалення механізмів реалізації державного управління соціально-культурною сферою, а саме:

- стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання культурного потенціалу регіонів;
- подальше реформування правового поля, що регулює суспільні відносини;
- створення сприятливого підприємницького середовища на основі активізації внутрішніх джерел їх розвитку і зростання;
- вирівнювання диспропорцій соціально-культурної сфери регіонального розвитку та посилення на цій основі інтеграційних зв'язків у межах національної економіки.

Література:

1. Глобальна економіка ХХІ століття: людський вимір / Д. Г. Лук'яненко, А. М. Поручник, А. М. Колот [та ін.] ; за заг. ред. Д. Г. Лук'яненка, А. М. Поручника. – К. : КНЕУ, 2008. – 421 с.
2. Данилишин Б. Інтелектуальні ресурси в економічному зростанні : шляхи поліпшення їх використання / Б. Данилишин, В. Куценко // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 71–79.
3. Геєць В. М. Інновативно-інноваційний шлях розвитку – модернізаційний проект розвитку української економіки і суспільства на початку ХХІ століття / В. М. Геєць // Банк. справа. – 2003. – № 1 (2). – С. 95–101.
4. Fifth European Survey of Working conditions [Electronic resource] // Brussel : European Working Conditions Observatory, 2010. – Mode of access : <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/ewcs2010/index.htm>.
5. Поручник А. М. Національний інтерес України : економічна самодостатність у глобальному вимірі / А. М. Поручник. – К. : КНЕУ, 2008. – 352 с.
6. Колот А. М. Соціально-трудова сфера: стан відносин, нові виклики, тенденції розвитку / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2010. – 251 с.
7. Столярчук Я. М. Глобальні асиметрії економічного розвитку / Я. М. Столярчук. – К. : КНЕУ, 2009. – 302 с.
8. Шевченко Л. С. Ринок праці : сучасний економіко-теоретичний аналіз / Л. С. Шевченко. – Х. : Вапнярчук А. М., 2007. – 335 с.

Надійшла до редколегії 22.10.2014 р.

М. Л. ПАХНІН

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Розглянуто сутність державної інформаційної політики в ЄС, Канаді, США, Японії та інших розвинених країнах. Визначено головні напрями її реалізації, зокрема, щодо розвитку електронного урядування, модернізації законодавства в інформаційній сфері, протидії інформаційним агресіям та кіберзлочинності.

Ключові слова: інформація, інформаційна політика, інформаційне суспільство, інформаційні технології, критична інфраструктура, інформаційні загрози, інформаційна війна, інформаційно-технологічна безпека, кіберзлочинність.

The essence of the state information policy in the EU, the USA, Japan and other developed countries. Defined the main directions of its implementation, in particular the development of e-governance, modernization of media legislation, combating cyber crime and aggression information.

Key words: information, information policy, information society, information technology, critical infrastructure, information threats, information warfare, information technology security, cybercrime.

У сучасному світі, характерною ознакою якого є швидкий розвиток інформаційних технологій та продукування інформації, найважливіше значення в суспільному і політичному житті кожної країни має державна інформаційна політика, яка представляє собою специфічний вид публічного управління з регулювання інформаційних відносин. Вона, виступаючи важливим інструментом формування громадської думки, сприяє визначенню напрямків розвитку суспільства, забезпечує внутрішньополітичну стабільність, обґрунтовує геополітичну стратегію держави. Саме тому ефективна інформаційна політика є запорукою забезпечення національного суверенітету, передумовою успішного соціального та економічного розвитку будь-якої країни.

Останнім часом інформаційній сфері в Україні стало приділятися значно більше уваги з боку керівництва держави. Підтвердженням цього, зокрема, стало створення спеціального центрального органу виконавчої влади – Міністерства інформаційної політики. Між тим, якісна робота в інформаційній сфері потребує вивчення та узагальнення кращого закордонного досвіду. Адже багато розвинених країн протягом десятиріч відпрацьовували принципи та підходи діяльності держави щодо регулювання та розвитку свого інформаційного простору.

Питанням формування та реалізації державної інформаційної політики присвячено праці таких українських дослідників, як О. Голобуцький, Г. Головка, В. Дзюндзюк, С. Зуєв, Н. Корніловська, О. Крюков, Ю. Машкаров, Д. Мельник, О. Мостовенко, О. Орлов, Г. Почепцов, В. Стеклов, В. Степанов, О. Орлов, С. Телешун, В. Тронь, О. Шевчук, С. Чукут та ін. Між тим, систематизації наукових уявлень щодо діяльності держави в інформаційній сфері в розвинених країнах світу у вітчизняній науковій літературі не приділялося належної уваги.

Мета статті – узагальнити основні підходи та визначити спільні принципи та напрямки реалізації державної інформаційної політики в розвинених країнах світу.

Однією з важливих рис другої половини ХХ – початку ХХІ ст. стало різке збільшення виробництва інформації, що обумовило потребу удосконалення вмінь та навичок роботи з нею, пошуку нових шляхів та методів організації прийому, обробки і передачі інформаційних потоків. Особливо нагальною така потреба виявилася для державних органів, які повинні не тільки навчитися працювати в новій ситуації, а й створити умови для користування інформацією різними суб'єктами соціального, політичного, економічного простору.

Варто відзначити, що сучасна інформаційна політика формується і реалізується в трьох сферах суспільного життя: соціальній, інформаційній та технічній. Основним середовищем для цього виду політики є інформаційний простір, який складає невидиму, нематеріальну частину життя соціуму.

Практичне значення і роль інформаційного простору в сучасному соціумі постійно об'єктивно зростає, тому цей простір постійно розширюється, залучаючи до себе все нові і нові суб'єкти, інститути, мережі, тобто структура інформаційного простору постійно ускладнюється.

Функціями інформаційної політики є: стимулювання інформаційними засобами гармонійного розвитку особистості, суспільства і держави, регулювання суспільних відносин і взаємин особистості, суспільства і держави з боку вищої влади інформаційними засобами, спрощення та полегшення інформаційних взаємин між особистістю, суспільством і державою, забезпечення особистості, громадськості та органів державної влади об'єктивною інформацією про стан і розвиток соціуму, створення максимальних можливостей для ефективних дій особи, суспільства і держави в інформаційному просторі [6; 9; 13].

Варто відзначити, що в останні 30-40 років за кордоном сформувалися цілі наукові школи, які займалися інформаційними проблемами. Визнаним авторитетом, який вперше обґрунтував теоретичні засади діяльності держави в інформаційній сфері був відомий американський вчений Г. Ласуел [16]. У 1950-1960-х рр. технології впливу держави на громадську думку досліджували німецькі дослідники Т. Адорно і Г. Маркузе. У 1970-80-х рр.

механізми захисту засобами масової комунікації існуючих соціальних відносин вивчалися французькими вченими П. Флішем, А. Матларом, Б. М'єжем, П. Бодом. Американці М.-Мак Комбс і Д. Шоу розробили наукові підходи щодо формування та реалізації інформаційних стратегій. У роботах Д. Белла, М. Кастельса, М. Портера, Й. Масуди, А. Турена, Ф. Вебстера, Е. Гіденса, Ю. Хабермаса, Ф. Фукуяма, Дж. Нейсбіта приділено увагу передумовам, що призвели до формування інформаційного суспільства, його особливостей порівняно з попередніми вехами розвитку людства.

В останні 10-15 років у західних країнах було видано велику кількість робіт, присвячених аналізу ролі держави у сфері розподілу інформаційних ресурсів, захисту національного інформаційного простору, налагодженню комунікації в інформаційній сфері, розвитку інформаційно-комунікативних технологій тощо. Особливу увагу науковців викликають проблеми формування та реалізації інформаційних стратегій держави в умовах швидкого розвитку інформаційного суспільства. Інтерес до цієї проблематики викликаний цілою низкою обставин.

1. У багатьох сучасних громадяни за рахунок створення соціальних мереж все активніше спілкуються один з одним, минаючи і державну участь, і державний контроль. Це призвело до необхідності реагування на такий розвиток подій, зокрема, через забезпечення присутності держави в Інтернет-просторі, прискорення процесів прийняття управлінських рішень, забезпечення відкритості функціонування влади, надання громадянам більших можливостей щодо участі в публічному управлінні.

2. Інформаційна сфера стає системоутворюючим фактором життя соціуму, а Інтернет все активніше впливає на стан політичної, економічної, соціальної та інших сфер суспільного життя. При цьому у всіх її сферах з'являється і розширюється віртуальний сегмент, до якого включаються все більше і більше людей, органів, організацій та інститутів. Разом з тим в різних державних інституціях та органах влади поки не сформувалися корпоративні мережі, подібні Інтернету, що робить органи державної влади неконкурентоздатними на ринку публічних послуг.

3. На зламі століть і тисячоліть у сучасних державах значною мірою змінилася структурна домінанта сфери та засобів масової інформації. В кінці 80-х – початку 90-х рр. XX ст. світ мас-медіа представляла, насамперед, друк – газети і журнали. У теперішній же час найбільш змістовно і функціонально різнобічним засобом взаємодії та поширення інформації є Інтернет та інші інформаційні технології, зокрема, мобільний зв'язок. Але й ці інформаційні засоби швидко застарівають. Прогнозується, що розвиток бездротових мереж у найближчі 10-20 років призведе до остаточної інтеграції традиційних комунікативних каналів та Інтернету, створивши глобальне інформаційне середовище, що задовольняє критерію “будь-яка інформація у будь-якому місці у будь-який час” [3, с. 118].

4. Усе сильніше загострюється конкуренція між різними соціально-політичними акторами в інформаційному просторі. Результатом конкуренції між державами та недержавними структурами стає неминуче переміщення політики з соціальної реальності в інформаційний простір, що, в свою чергу, сприяє постійному зростанню політичної ролі ЗМІ та інститутів по зв'язках з громадськістю. Одночасно актуалізується проблема суперництва не тільки реальних держав і соціумів, скільки їх образів, іміджів, брендів.

Зазначені тенденції зумовили необхідність перегляду стратегії та тактики діяльності більшості розвинених країн в інформаційній сфері. Саме тому основний зміст інформаційної політики в розвинених країнах складають планомірні дії органів публічної влади щодо удосконалення інформаційних відносин. Серед таких дій основними є: розвиток електронного урядування та електронної держави, модернізація інформаційного законодавства, захист свого інформаційного простору та протидія інформаційним агресіям з боку інших держав, боротьба з кіберзлочинністю. Розглянемо їх докладніше.

1. Розвиток електронного урядування.

Глобалізація світового простору призвела до трансформації простору як такого: поряд з географічним, соціальним та політичним простором формується новий – електронний. І держава має забезпечити свою присутність у ньому. Саме тому у більшості розвинених країн сьогодні у прикладну площину переведено створення електронної держави. Її формування здійснюється, в першу чергу, шляхом реалізації концепції електронного уряду. При цьому досягаються спільні (для влади і суспільства) цілі: зміцнюються і розширюються форми комунікації та співпраці між суспільством і державою; більш ефективно здійснюється економічний і соціальний розвиток суспільства; підвищується ефективність реагування влади на соціальні проблеми; зменшується вартість послуг населенню; підвищується прозорість публічного управління.

Електронна держава розглядається як синонім держави XXI ст., здатної забезпечити більш сталий соціально-економічний розвитку в умовах невизначеності і підвищених ризиків глобалізації. Теоретично така держава сприяє відновленню довіри громадян (якщо воно з якихось причин було втрачено) до інститутів публічної влади та надає новий імпульс розвитку демократії в інформаційному суспільстві.

Концепція електронної держави розвивається за рахунок “розміщення уряду в мережі Інтернет”, тобто за рахунок збільшення ступеня публічності дій органів влади та надання багатьох послуг за допомогою спеціальних електронних порталів.

Однією з найбільш ефективних у світі є “електронна держава” в Естонії. У цій країні більше сотні різних електронних баз органів влади і багатьох недержавних установ об'єднані в єдину систему. Наприклад, через Інтернет-банкінг проводиться 98 % банківських операцій країни [8]. Починаючи з 2005 р., естонські громадяни за допомогою Інтернету можуть брати участь

у виборах, перебуваючи в різних куточках своєї держави або за кордоном. В Естонії можна заповнити податкову декларацію, витративши на це не більше трьох хвилин, за допомогою мобільного телефону оплатити паркування машини, через Інтернет – зареєструвати підприємство. За допомогою комп'ютера можна контролювати навчання дитини в школі або інституті. Естонія довела, що впровадження ІТ-технологій та електронного урядування створюють ефективний публічний сектор і забезпечують сприятливі умови для розвитку економіки та бізнесу.

2. Модернізація законодавства в інформаційній сфері.

В усіх розвинених країнах влада здійснює нормативне регулювання інформаційних відносин і процесів. Процес управління в інформаційній сфері складається з доктринальної частини, наукового осмислення змісту проблем цієї сфери відносин, вираження її у дослідницькій формі і різних формах прогнозів, доктрин, концепцій. На цій основі виробляється політика держави в даній сфері. Її конкретним виразом стають відповідні документи органів державної влади, програми реалізації цієї політики.

Прикладом реалізації функцій державної політики в інформаційній сфері за кордоном може виступати Доповідь Клінтона-Гора про Національну інформаційну інфраструктуру, що була зроблена в 1993 р. [2], і ідеї якої в наступні роки були втілені в низці державних програм і законів. До такого ж розряду політичних документів відноситься і Біла книга Європейської комісії “Зростання конкуренції, зайнятість, цілі і шляхи в ХХІ століття”, на основі якої створено Доповідь “Європа і світове інформаційне співтовариство. Рекомендація Ради Європи”, представлена в Брюсселі 26 травня 1994 р [7, с. 221]. Саме цим документом в офіційний обіг введено термін “інформаційне співтовариство”. У цьому ж ряду знаходяться документи Японського Уряду з розвитку стратегії в інформаційних технологій в умовах інформаційної революції, прийняті в середині 2000 р. [12]. На основі таких концептуальних документів розроблялася державна політика по окремих напрямках стратегії інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, а також конкретні програми дій. Наприклад, основний план реалізації японської стратегії передбачав такі напрямки, як активізацію електронної торгівлі, комп'ютеризацію публічного сектора, розвиток інформаційної грамотності, створення інфраструктури робочих мере тощо. Даний документ супроводжувався поясненням ключових позицій Плану дій, а також розробкою плану захисту інформаційних систем від хакерів і інших кібернетичних загроз. Зауважимо, що ще раніше, враховуючи відставання країни від США і Європи в створенні та використанні інтернет-мереж на основі протоколу в Японії була розроблена програма “Ініціативи Японії щодо США, Китаю і Росії” [1, с. 84]. Ця програма мобілізувала увагу і зусилля приватних і муніципальних структур на широкомасштабне використання глобальної мережі.

3. Підготовка та ведення інформаційних війн.

Майже всі країни світу сьогодні готуються до інформаційних війн. Інформаційна війна – цілеспрямовані дії, що реалізуються для досягнення інформаційної переваги шляхом завдання шкоди інформації, інформаційним процесам та інформаційним систем противника при одночасному захисті власної інформації, інформаційних процесів та інформаційних систем [11]. Відповідно, інформаційну війну розуміють як протисторова між державами в інформаційному просторі з метою завдати шкоди інформаційним системам, процесам і ресурсів, критично важливим структурам (інформаційно-технічна війна), підризу політичної влади (інформаційно-політична війна), а також масованої психологічної обробки особового складу військ і населення з метою дестабілізації суспільства і держави (інформаційно-психологічна війна) [10].

Першою особою, який використав термін “інформаційна війна”, був Томас Рона. У 1976 р. він підготував доповідь на тему “Системи зброї і інформаційна війна” для компанії “Боїнг” [14]. У доповіді Т. Рона констатував, що інформаційна інфраструктура стає основоположним елементом американської економіки, відповідно, можливою ціллю, як у воєнний, так і в мирний час. З грудня 1992 р. цей термін введений в офіційні документи Міністерства оборони США. У жовтні 1998 р. Міністерство оборони США вводить в дію “Об’єднану доктрину інформаційних операцій” [4], в якій прописуються основні засоби та інструменти ведення інформаційної війни з боку США. У цілому у ХХІ ст. інформаційна війна стала розглядатися як невід’ємний елемент військової доктрини будь-якої держави. На сьогоднішній день активно розвивають цей напрям Китай, Індія, Куба, Франція, Японія, Німеччина та Росія.

4. Підтримка інформаційно-технологічної безпеки та боротьба з кіберзлочинністю.

Інформаційно-технологічна безпека – це порівняно молода сфера, яка на початку ХХІ ст. стала виходити на перше місце в системі національної безпеки багатьох розвинених країн. Канада є однією з перших держав стала приділяти велику увагу інформаційній безпеці і проводить політику щодо її забезпечення як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Одним з основних завдань в галузі забезпечення інформаційної безпеки є розробка критеріїв і методів оцінки ефективності систем і засобів забезпечення інформаційної безпеки, а також сертифікація цих систем і засобів. У 1993 р фахівцями Центру безпеки, що входить в структуру відомства безпеки зв’язку Канади були розроблені “Канадські критерії безпеки комп’ютерних систем”, які на даний момент взяті за основу в багатьох інших країнах [5].

До основних цілей документа належать:

1. Розробка єдиної шкали критеріїв для можливості порівняння різних систем обробки інформації за ступенем безпеки.

2. Створення основи для розробки специфікацій безпечних комп'ютерних систем.

3. Розробка уніфікованого підходу і стандартних засобів для опису характеристик безпечних комп'ютерних систем.

Характерною особливістю даних критеріїв є те, що вони націлені на широкий діапазон комп'ютерних систем.

У 2001 р. з метою посилення ефективності діяльності частин і підрозділів Міністерства оборони, була створена Група інформаційних операцій Канадських збройних сил. Потреба в трансформації навколишнього інформаційного середовища, підвищенні ролі і значущості інформаційного протиборства в досягненні цілей, обумовила вирішення нею таких пріоритетних завдань:

- удосконалення послуг та продукції в сфері інформаційної безпеки;
- виконання ролі уповноваженого урядового центру у розумінні та реалізації прихованих можливостей глобальної мережі;
- захист і розвиток канадської інформаційної інфраструктури;
- боротьба з кіберзлочинністю.

У 2005 р. Уряд Канади оголосив про створення Центру з кіберінцидентів. Даний центр виступає в якості національного координаційного центру з кібербезпеки, готовності та реагування. Він має мандат для боротьби з погрозами і нападами на критичну інфраструктуру (значущу для забезпечення національної безпеки, зокрема, до неї відносять ІТ-сферу, енергетику, транспорт, мережі зв'язку тощо). При цьому він надає наступні послуги для власників та користувачів критичної інфраструктури:

- координація і підтримка зусиль з реагування на інциденти;
- моніторинг та аналіз кібер-загроз у навколишньому середовищі;
- надання технічних консультацій з ІТ-безпеки;
- розвиток національного інформаційно-технологічного потенціалу (стандартів, практик, освіти тощо).

У 2010 р. була опублікована Канадська стратегія кібербезпеки, що включає такі аспекти, як: захист урядових систем; співробітництво з метою захисту кіберсистем, що знаходяться за межами компетенції Уряду; забезпечення безпеки канадських громадян в онлайн-середовищі [15].

Також уряд підтримує цілісну систему управління в надзвичайних ситуаціях, яка включає в себе програми пом'якшення наслідків, захист критичної інфраструктури, інформаційну безпеку, обмін інформацією між міністерствами і відомствами, угоди з міжнародними партнерами і захист приватного сектору інформації.

Таким чином, можна стверджувати, що державна інформаційна політика – це легалізований, контролюючий та організуючий процес впливу органів державної влади на інформаційну сферу, що здійснюється за допомогою різноманітних механізмів, засобів та інструментів. Ця політика

в розвинених країнах, по-перше, виходить з необхідності структурування та захисту інформаційного простору в інтересах держави та суспільства. По-друге, синтезує у своїй діяльності теорії комунікації, інформаційні технології та публічне управління. По-третє, виходить з необхідності правової регламентації діяльності суб'єктів інформаційного простору.

Основний зміст державної інформаційної політики в сучасному соціумі становлять кілька взаємопов'язаних процесів. Це формування інформаційного законодавства та інформатизація діяльності влади і суспільства, забезпечення та підтримка постійних зв'язків з громадськістю, розробка, створення та впровадження в політичний та управлінський процеси інформаційно-комунікаційних технологій.

Таким чином узагальнення закордонного досвіду дозволяє визначити такі пріоритетні напрями реалізації державної інформаційної політики в Україні:

- модернізація інфраструктури національного інформаційного простору України;

- впровадження системи електронного урядування; інформатизація діяльності державного апарату та процесу підготовки і прийняття найважливіших соціально значущих управлінських рішень; створення електронних баз даних, корпоративних та політико-управлінських мереж;

- гармонізація вітчизняних стандартів та норм в інформаційній сфері зі світовими стандартами;

- розвиток системи інформаційної безпеки України, включаючи вдосконалення форм, методів і засобів виявлення, оцінки та прогнозування загроз інформаційній безпеці України, а також системи протидії цим загрозам;

- розширення взаємодії з міжнародними органами і організаціями щодо боротьби з кіберзлочинністю;

- забезпечення умов для активної участі України в процесах створення і використання глобальних інформаційних мереж і систем;

- підвищення інформаційної культури громадян;

- створення єдиної системи підготовки кадрів в сфері інформаційної безпеки та інформаційних технологій.

Організаційне та правове забезпечення державної інформаційної політики в Україні буде предметом подальших досліджень.

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. *Громова О.* Вопрос создания национальной информационной инфраструктуры США в период правления администрации Билла Клинтона [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/6103-2013-01-27-16-58-44>.

3. 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 ХарPI НАДУ “Магістр”, 2012. – 344 с.

4. Жуков В. Взгляды военного руководства США на ведение информационной войны [Электронный ресурс] / В. Жуков. – Режим доступа : <http://pentagonus.ru/publ/22-1-0-175>.

5. Информационная безопасность в Канаде [Электронный ресурс] // Центр стратегических оценок и прогнозов: Офиц. сайт. – 2012. – Режим доступа : <http://www.csef.ru/index.php/ru/oborona-i-bezopasnost/project/272-information-security-questions/1-stati/1145-Information-Security-in-Canada> – 18.01.2014.

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

7. Копійка В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Ін Юре, 2001. – 448 с.

8. Мерило Я. Электронное государство: опыт Эстонии для Украины: [Электронный ресурс] / Я. Мерило. – Режим доступа : <http://forbes.ua/opinions/1374119-elektronnoe-gosudarstvo-opyt-estonii-dlya-ukrainy>.

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

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

11. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Г. Г. Почепцов. – М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2000. – 280 с.

12. Серегин П. Государственная политика Японии в области поддержки развития информационных и телекоммуникационных технологий [Электронный ресурс] / П. Серегин, А. Воробьев. – Режим доступа : <http://www.ixbt.com/cm/japan-it-aug05.shtml>.

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

14. Тимченко С. Информационные войны [Электронный ресурс] / С. Тимченко. – Режим доступа : <http://maxpark.com/user/3753052896/content/776365>.

15. Canada’s Cyber Security Strategy [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://publications.gc.ca/site/eng/379746/publication.html>.

16. Lasswell H. Propaganda, Communication, and Public Opinion / H. Lasswell // A Comprehensive Reference Guide. Princeton, Princeton University Press, 1946. – 435 p.

Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.

УДК 355.58. 477.61

Д. Ю. ПОЛКОВНИЧЕНКО

СКЛАДОВІ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто етапи стратегії управління в надзвичайних ситуаціях та відповідні фази, визначено функції відповідних фаз, пояснено роль держави у розробці та реалізації стратегії.

Ключові слова: стратегія управління, надзвичайна ситуація, державне управління, етапи, фази, функції.

The article covers stages and relevant phases of emergency management strategy. The author has defined functions of appropriate phases and explained the role the state plays in formation and implementation of the strategy.

Key words: management strategy, emergency, public administration, stages, phases, functions.

Стратегія управління в надзвичайних ситуаціях формується і здійснюється в конкретних політичних, соціально-економічних, культурно-історичних, природно-екологічних умовах конкретної країни або на міжнародному рівні. У будь-якому випадку цей процес є складовою державної політики, суб'єктами та об'єктами якої виступають великі соціальні спільноти: нації, соціальні верстви, групи, що володіють різними, часто протилежними інтересами. Це означає, що цілі та завдання стратегії управління в надзвичайних ситуаціях, засоби їх досягнення формулюються відповідно до цілей, завдань і засобів реалізації державної політики та є ареною зіткнення суперечливих соціальних інтересів.

Дослідження щодо створення та реалізації стратегії управління в надзвичайних ситуаціях викладено в роботах таких вчених як М. Дег, В. Измаков, Г. Мунера, Б. Порфір'єв та ін.

Мета статті – визначити та детально розглянути етапи стратегії управління в надзвичайних ситуаціях, надати характеристику її фазам та функціям, пояснити роль держави у створенні та реалізації стратегії.

У сучасному суспільстві регулювання соціальних інтересів, зняття найбільш гострих протиріч є головною функцією держави. Встановлюючи завдання політики, засоби їх досягнення, спільні цілі, яким підпорядковуються орієнтири стратегії управління в надзвичайних ситуаціях, держава виступає як головний суб'єкт управління в цій сфері діяльності. При цьому окремі групи монополій або корпорацій прагнуть до максимального нарощування і ускладнення засобів виробництва, не рахуючись з наростаючим ризиком для здоров'я і життя людей, можливістю виникнення частих і руйнівних

катастроф техногенного характеру, інших надзвичайних ситуацій. Це прагнення найбільш наочно проявляється у ресурсоємних монополіях, зокрема, енергетичних монополіях, і особливо у військово-промислових фірм. Тим самим світ підштовхується до глобальної надзвичайної ситуації.

Водночас підприємці з позиції суспільства об'єктивно зацікавлені у сталому розвитку виробничих сил, що не порушується ні структурними, ні циклічними кризами, ні надзвичайними ситуаціями. В окремих груп підприємців сама можливість отримання прибутку безпосередньо пов'язана з мінімізацією технологічного, екологічного та інших типів ризику для життя і здоров'я людей – це медичні фірми, що випускають природоохоронне устаткування (маловідходні технології, очисні пристрої тощо). У цьому відношенні їх інтереси протилежні інтересам, наприклад, ресурсоємних монополій (які, втім, теж небайдужі до перспектив своєї власної діяльності, безпосередньо пов'язаної з характером природокористування), а також інтересами ВПК.

Незважаючи на зазначене протиріччя, саме спільна зацікавленість попередити несприятливі зміни у розвитку продуктивних сил, негативні сторони НТП, пов'язані з наростанням ризику для життя і здоров'я людей, відіграє важливу роль у тому, що держава йде на посилення контролю технологічних та екологічних режимів будівництва та експлуатації інженерних комплексів, транспортних засобів, на більш суворі адміністративно-правові та економічні санкції за їх порушення. Це сприяє зменшенню ризику виникнення і масштабів потенційних наслідків технологічних надзвичайних ситуацій [2].

З початку 70-х рр. ХХ ст. світова громадськість, насамперед у США, забила тривогу з приводу негативних соціально-екологічних наслідків НТП, зокрема, ядерної енергетики та хімічної індустрії. І в США, і в Західній Європі сформувалися потужні рухи, зорієнтовані на захист навколишнього середовища, прав споживачів (“консюмеризм”) і т.д. Їх масові виступи багато в чому вплинули на дії урядів щодо перегляду соціальних пріоритетів розвитку суспільства.

Після аварії на АЕС ТМА в США в 1979 р. світова громадськість ще більш гостро поставила питання про поширеність небезпечних виробництв, в першу чергу АЕС. Це сприяло прийняттю важкого рішення про підвищення безпеки АЕС, що означало подовження термінів їх будівництва (в США з 10 до 13 років), тобто збільшення витрат, термінів окупності та зниження економічної ефективності. З 1981 р. в США, Бельгії, Великобританії, Канаді, Іспанії, Німеччині, Швейцарії та Швеції з боку державних органів не надійшло жодного замовлення на будівництво ядерних реакторів.

Такі дії держави пояснюються не тільки протидією громадськості, а й економічними міркуваннями. Тим не менш, важливо підкреслити посилення в 70-80-х рр. ролі широких соціальних верств і груп у формування цілей і завдань державної політики, в тому числі цілей і завдань управління в

надзвичайних ситуаціях. Це свідчить про те, що дані верстви є активними суб'єктами управління в даній сфері.

Власне, у стратегії управління в надзвичайних ситуаціях виділяються два етапи: її розробка (формування) та здійснення [1]. На етапі розробки стратегії реалізується аналітико-прогностична функція управління. Вона включає оцінку ризику виникнення надзвичайної ситуації: визначення його ймовірних джерел, встановлення ступеня їх небезпеки, факторів ризику для життя і здоров'я людей, у тому числі потенційних зон ураження, розмірів втрат і збитків. Ця функція включає управління ризиком, під яким розуміється розробка сукупності заходів правового, організаційно-економічного та технічного характеру, спрямованих на мінімізацію загрози виникнення і ослаблення наслідків потенційної катастрофи.

Як приклад такої діяльності можна назвати: розробку і використання будівельних кодексів або нормативів і правил, страхування, зонування можливих технологічних катастроф. Значну роль на етапі розробки стратегії покликане грати прогнозування та моделювання ризикових ситуацій. Для складання надійних моделей і прогнозів важко переоцінити значення доступу до якісної та своєчасної інформації, збір, обробка та аналіз якої також входять в завдання даного етапу стратегії. У разі надзвичайних ситуацій техногенного характеру важливим джерелом інформації, необхідної для оцінки та управління ризиком, є дані екологічного моніторингу, токсикологічних та мікробіологічних досліджень, що дозволяють виявити нові джерела потенційної технологічної катастрофи і ступінь їхнього ризику для життя і здоров'я людей.

Другий етап – *реалізація стратегії* – включає в себе наступні чотири фази: зменшення ризику виникнення та наслідків потенційної надзвичайної ситуації; підготовка до неї; протидія даній надзвичайній ситуації; ліквідація її наслідків.

На початковій фазі – *запобігання надзвичайній ситуації* – здійснюються організаційно-технічні заходи з підготовки та проведення соціально-екологічної експертизи проектів, нагляду за їх виконанням і експлуатацією об'єкта (включаючи екологічний моніторинг), оснащення складних інженерних систем дублюючими і захисними пристроями і т.д.

На наступній фазі – *підготовки до надзвичайної ситуації* – реалізуються три функції: планування, підбір і підготовка спеціальних кадрів; локалізація (обмеження) “театру дій” даної ситуації; пом'якшення її наслідків. Функція планування передбачає розробку тактичних і оперативних планів дій на місцях, їх узгодження та координацію на “середньому” рівні державного управління, вироблення стратегічних планів на вищому рівні, тобто з урахуванням взаємодії з іншими державами в галузі управління в надзвичайних ситуаціях (міжнародне співробітництво та допомога).

Незважаючи на те, що розробка, узгодження і координація планів повністю майже ніколи і ніде не виконується, плани, зберігаючи час на пошук

і прийняття рішень, в істотній мірі сприяють підвищенню ефективності управління, зниження масштабів збитку.

Створення оперативних планів стосовно технологічних надзвичайних ситуацій охоплює два види аварій – штатні та позаштатні. У першому випадку, враховуючи детермінований характер послідовності подій, розробляються чіткі інструкції, в яких описуються необхідні керуючі впливи, що “розривають” причинно-наслідковий ланцюг подій у розвитку технологічної катастрофи. У штатних аварійних ситуаціях взагалі доцільно використовувати директивно-інструктивний тип управління.

У нештатних ситуаціях розвиток подій носить індетермінований (незалежний), імовірнісний характер. У цих випадках ефективним є застосування ситуаційного типу управління. Він передбачає відпрацювання різних варіантів рішень у зв'язку з часом, місцем, типом та іншими особливостями надзвичайної ситуації техногенного характеру, незалежно від імовірності настання тієї чи іншої події (що відрізняє ситуаційний аналіз від аналізу ризику, в якому ця ймовірність обов'язково розраховується).

Розробка і подальше здійснення планів протидії надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків повинні виконувати спеціальні кадри, підбір, навчання та підвищення кваліфікації яких є іншою важливою функцією підготовчої фази [4]. Жодна галузь знань не здатна забезпечити універсальну підготовку фахівців з проблем управління в надзвичайних ситуаціях – в цьому випадку є необхідним міждисциплінарний підхід. Досить ефективним на цій фазі управління, як і попередньої, є залучення до розробки стратегії та планування фахівців з консультаційних організацій.

Спеціально підготовлені кадри формуються в оперативні групи, на кожну з яких покладаються певні обов'язки, наприклад, технічна безпека об'єкта, безпека обслуговуючого персоналу, евакуація населення, швидка медична допомога, гасіння пожеж, розчищення завалів, зв'язок з пресою і т.д. На базі цих груп створюється об'єднана служба управління в надзвичайних ситуаціях, члени якої знаходяться на потенційно небезпечних об'єктах (підприємствах), у складі місцевих органів влади, адміністрацій вищих рівнів управління. Саме ця служба організовує та координує всю управлінську діяльність безпосередньо в умовах надзвичайної ситуації. Заходи з підготовки кадрів рідко виконуються в повному обсязі. Багато менеджерів та господарських керівників вважають їх марною тратою часу.

Ще одна функція фази підготовки до надзвичайних ситуацій – *проведення конкретних організаційно-технічних заходів щодо оповіщення та локалізації (обмеження) даної ситуації і пом'якшення її можливих наслідків.* До них відносяться: обладнання об'єктів системами раннього попередження (оповіщення), оснащення їх засобами пожежогасіння, індивідуального та групового захисту від факторів ризику, транспортом для евакуації та медичної допомоги і т.д. До цього типу заходів відносяться не тільки перераховані засоби “посткризового захисту”, а й засоби

превентивної протидії інженерного та організаційного характеру. Наприклад, регулювання розміщення населення і виробництва в районах, схильних до затоплення, будівництво сейсмостійких будівель і споруд.

У ході третьої фази – *реагування на виникнення надзвичайних ситуацій* – локалізується “театр дії” катастрофи: вживаються заходи щодо попередження вторинного збитку (наприклад пожеж і затоплень на сусідніх об’єктах і населених пунктах). Інша функція – евакуаційно-рятувальна – включає укриття персоналу і населення та їх перевезення за межі ураженої території, надання їм термінової медичної допомоги.

Четверта фаза – *усунення наслідків*, це проведення відновлювальних та ремонтних робіт з такою метою, щоб домогтися хоча б мінімально необхідного відновлення експлуатації життєво важливих систем забезпечення (розчищення завалів, будівництво тимчасового житла і комунікацій тощо) або на місці настання надзвичайної ситуації, або на спеціально відведеній території, якщо в районі лиха продовжується дія негативних факторів (радіації, токсичних речовин тощо). Такі роботи ведуться до повернення об’єктів у нормальний стан, зокрема, при відновленні після стихійних лих або до повної ізоляції від соціального оточення самої інженерної системи і безпосередньо прилеглих до неї районів (поховання аварійного реактора АЕС ТМА, 30-кілометрова зона Чорнобильської АЕС) або зараженої території (Ніагара Фоллс в США).

Послідовність перерахованих етапів, фаз формування і здійснення стратегії відображає логіку процесу управління від оцінки джерел потенційної надзвичайної ситуації (ризик) до їх обмеження та протидії даній ситуації, ліквідації її наслідків. Такий напрям дій є прямо протилежним розвитку самої екстремальної ситуації (що взагалі характерно для процесу управління), але збігається з ієрархією пріоритетів у стратегії управління [3].

У реальному процесі управління відбувається зміщення фаз, їх накладання одна на одну, що обумовлено безперервністю самого процесу управління, яка впливає з безперервного циклічного характеру розвитку подій під час надзвичайної ситуації. У надрах стадії загасання надзвичайної ситуації техногенного характеру при недостатній ефективності або помилковості заходів направлених на ослаблення та ліквідацію її наслідків може виникнути нова надзвичайна ситуація.

Щоб не виникав подібний ефект “бумеранга”, необхідно пов’язати всі фази управління в єдиний управлінський цикл. Якщо згрупувати ці фази в три етапи: *превентивний* (включає розробку стратегії і дві перші фази її здійснення), *реагування* і *ліквідація* (відповідно третя і четверта фази реалізації стратегії), то можна сказати, що останній етап – ліквідація наслідків – є одночасно і превентивним етапом процесу управління по відношенню до майбутньої (потенційної) надзвичайної ситуації.

Висування в якості головної мети державної політики соціальних критеріїв, у тому числі медико-екологічної безпеки людини, означає

одночасно і формування в якості цілей найважливіших орієнтирів стратегії управління в надзвичайних ситуаціях. Перехід до критеріїв ефективності та якості як до головних цілей управління економікою передбачає для їх досягнення використання менш енерго- та матеріаломістких, екологічно більш чистих, більш безпечних технологій, а також таких схем розміщення продуктивних сил, в яких пріоритет віддається децентралізації. Це сприяє зменшенню ризику виникнення технологічних катастроф і масштабів їх можливих наслідків, тобто досягненню стратегічної мети управління в надзвичайних ситуаціях.

До цих пір мова йшла про ключову роль держави в розробці стратегії управління в надзвичайних ситуаціях, насамперед у процесі визначення мети. Не менш важливі функції виконує вона і на етапі реалізації цієї стратегії, в першу чергу в її ресурсному забезпеченні. Зосереджуючи в своїх руках політичну владу, потужні адміністративно-правові та економічні важелі, держава є єдиною силою, яка в обмежені терміни здатна мобілізувати необхідні ресурси, координувати і інтегрувати зусилля різних суб'єктів управління. При цьому використовується не тільки наявний в її розпорядженні бюджетний механізм, матеріально-технічні, стратегічні резерви, а й перерозподільний механізм (грошово-кредитна, податкова і т.п. політика), зовнішньоекономічні методи.

Подібна сфера діяльності відрізняється високою капіталоемністю. Потреба у фінансових, технічних і кадрових ресурсах перевищує можливості окремих, навіть великих виробників. Дане твердження характерно для всього управлінського циклу: від превентивного етапу (витрати на аварійний захист, дублювання найбільш відповідальних вузлів інженерного комплексу, навчання і перепідготовка його персоналу) до етапу ліквідації наслідків, тобто тоді, коли технологічні катастрофи настають і необхідно усунути їх важкі наслідки.

Використовуючи політичну владу, адміністративні важелі, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, держава координує на нижчестоящих рівнях управління дії з реалізації стратегії, розробленої на вищому рівні, контролює виконання програм, ефективність стратегії в цілому, переходячи при необхідності до іншої стратегії управління. На відміну від розробки цілей державної політики, в тому числі цілей стратегії управління в надзвичайних ситуаціях, які виробляються професійними політичними діячами, діяльність держави щодо здійснення зазначеної стратегії втілюється в життя спеціальними державними організаціями, що реалізують функції цивільної оборони, рятування при стихійних лихах, охорони здоров'я, охорони довкілля та деякі інші.

Ці організації готують довгострокові великомасштабні програми і проекти, що конкретизують і деталізують цілі стратегії. Велику роль тут покликані відігравати наукові, інженерні та менеджерські організації: спеціалізовані дослідницькі та консультативні установи (фірми, НДІ, лабораторії, фонди), вищі навчальні заклади. При їх активній участі

встановлюються не тільки стратегічні цілі, а й тактичні завдання, виконання яких повністю підпорядковане згаданим цілям: мінімізації ризику виникнення надзвичайних ситуацій і масштабів їх наслідків.

На превентивному етапі на оперативному рівні в ролі головних суб'єктів управління виступають органи місцевої влади, виробники – підприємства та комплекси, покликані перевести розроблені тактичні програми та проекти в конкретні організаційно-технічні заходи, що забезпечують підвищення безпеки персоналу та населення прилеглих населених пунктів. Сюди входять обладнання підприємств і транспортних засобів системами аварійного захисту, дублювання, постійне навчання, перепідготовка персоналу і населення на місцях і т.ін.

На етапах реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій діють спеціальні служби при місцевих органах влади (пожежна, швидка медична допомога, транспортна, аварійна, ремонтно-відновлювальна, рятувальна і т. ін.), армійські підрозділи, у тому числі спеціальні війська (саперні, хімічні та інші); важливу роль грають добровільні організації громадян, які проходять попередню спеціальну, або об'єднуються безпосередньо для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Що стосується фінансового забезпечення процесу пом'якшення та ліквідації наслідків катастроф, пріоритет належить державним джерелам коштів, особливо в довгостроковому плані, коли цей процес розтягується на кілька місяців або років. У короткостроковому плані основну роль грає допомога уряду. Важко переоцінити і значення різних благодійних фондів, приватних пожертвувань, безпроцентних короткострокових позик банків і допомогу страхових фірм, від яких у розвинених країнах надходить більше половини коштів, необхідних для усунення наслідків природних і технологічних катастроф і компенсації збитку потерпілим.

Коротка характеристика основних суб'єктів управління в надзвичайній ситуації дає загальне уявлення про їх роль на різних етапах формування і здійснення стратегії управління в надзвичайних ситуаціях – і насамперед це ключова роль держави в управлінні.

Разом із тим практика управління значно складніша і багатогранніша. Реалізація теоретичних завдань підпорядкована виконанню головної мети стратегії – зменшення ризику виникнення і масштабів потенційних наслідків надзвичайних ситуацій. Оскільки на тактичному рівні управління найбільш гостро стоять питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення, зачіпаються інтереси багатьох соціальних верств та організацій, насамперед адміністративного апарату, то саме тут найсильніше розгортається їх явне і таємне протиборство. Поставлені тактичні завдання при цьому нерідко підміняються іншими, видозмінюються, призводять до зміни тактичних установок уряду. Прикладом тому можуть служити спотворення в здійсненні вітчизняних програм з розвитку аграрної, соціальної сфер, науки, а також енергетики та охорони навколишнього середовища.

Подальші дослідження повинні бути зосереджені навколо системного аналізу конкретних країн та регіонів, бо саме завдяки ньому можна якнайкраще простежити основні риси організації управління в надзвичайних ситуаціях, особливості виконання своїх функцій різними суб'єктами управління на всіх їх фазах. Він дозволяє наочніше і глибше зрозуміти проблеми і розкрити зміст процесів управління в надзвичайних ситуаціях, які до цього розглядалися або в контексті загальносвітового розвитку, або в теоретико-методологічному плані.

Література:

1. *Порфирьев Б. Н.* Экологическая экспертиза и риск технологий / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1990. – С. 25.
2. *Измалков В. И.* Техногенная и экологическая безопасность и управление риском / В. И. Измалков. – СПб. : НИЦЭБ РАН, 1998. – С. 73.
3. *Degg M.* Natural disasters: recent trend and future prospects / M. Degg // *Geography*. – 1992. – Vol. 77. – № 3. – P. 4–5.
4. *Munera H.* Quantitative comparison of natural and technological societal risks / H. Munera. – Geneva, 1987. – 217 p.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 338.3

В. Д. СТРУКОВА

**УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ МОНОПОЛІЯМИ
В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Розглянуто тенденції, які окреслились у сфері управління водними ресурсами в країнах Європи з точки зору інституціонального підходу, а також найбільші управлінські практики з метою з'ясування наявності переваг та недоліків надання послуг у водному секторі приватним бізнесом.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, водні монополії, концесія об'єктів водопостачання

In this article the water supply management trends in countries of European Union have been considered from the point of view of institutional approach, the most common management practices have been reviewed in order to find out advantages and disadvantages of private business in water supply sector.

Key words: public-private partnership, water monopolies, water supply facilities concession.

Водні ресурси – найважливіша складова процесу життєдіяльності людства. Їхній дефіцит і постійне зниження якості породжують низку проблем, які все частіше виникають в країнах світового співтовариства. Рівень забезпечення якісним та достатнім водним ресурсом впливає на рівень забезпечення продуктами харчування, існування гідроенергетики, рибного господарства, зрошування земель, водночас сучасний рівень розвитку технологій водопідготовки (в тому числі шляхом опріснення води) дозволяє освоювати нові території та будувати міста там, де ще століття тому це було неможливо. У ХХІ ст. водні ресурси дедалі більше ставатимуть міжнародним товаром, доступ до якого може перевищити цінність доступу до енергоносіїв, отже увага державних інституцій, бізнесу та громадянського суспільства прикута до вирішення питання найбільш ефективного управління цим ресурсом.

Дослідженню питань управління підприємствами водогосподарського сектора присвятили свої праці та дослідження такі вітчизняні та зарубіжні автори Б. Адамова, В. Амітана, Л. Грановська, З. Герасимчук, Р. Дж. Хеберг, Т. Прато, А. Шульц. Недостатньо дослідженою є проблема визначення критеріїв форми залучення інвестицій у галузь.

Метою дослідження є аналіз механізмів державного управління водними монополіями в країнах Європейського Союзу, шляхів інвестування в оновлення водного сектору та подолання дефіциту якісних водних ресурсів, для вивчення можливості та доцільності впровадження цих механізмів в Україні.

В останні десятиліття ХХ ст. у багатьох країнах світу відбуваються суттєві інституціональні зміни в тих сферах, які раніше завжди перебували в державній (муніципальній) власності і в рамках державного управління.

Саме в цей час почав швидко підвищуватись інтерес до ідей державно-приватного партнерства (ДПП), яке виникло як механізм забезпечення доступу до капіталу і досвіду управління в приватному секторі з метою їх застосування у сферах, які традиційно є державними монополіями: громадські послуги, утримання та розвиток інфраструктури, в тому числі водопостачання. Згідно зі сподіваннями, ДПП мало досягти успіху там, де приватизація зазнала невдачі; крім того, партнерство сприймали як альтернативу приватизації в тих випадках, коли через різні перешкоди було неможливо її провести. Такими перешкодами були і залишаються побоювання державного (муніципального) сектору про втрату керуючих позицій у галузі, те, що участь приватного сектору відразу призводить до значного збільшення тарифів, а відповідне підвищення ефективності обслуговування відбувається набагато пізніше.

Це певною мірою стосується й сектору водопостачання і каналізації, реалізація проектів державно-приватного партнерства в якому в країнах ЄС займає найменшу частку серед інших галузей енергетики та громадських послуг. Це пояснюється багатьма причинами, головною з яких є розуміння самою сутності води для людини та суспільства. У першому, головному

пункті Рамкової Водної Директиви ЄС заявлено: “Вода є спадщиною Європи і несумісним з ринком, важливим для життя основним продуктом. З ним зобов’язані дбайливо поводитися, зберігати і захищати від будь-якого посягання”. Серед інших чинників: політична складова розміру тарифу, постійно зростаючі вимоги до якості послуг та дотриманні екологічних стандартів з одночасним зменшенням та погіршенням джерел питного водопостачання, необхідність постійного державного контролю .

Послуги у водному секторі країн Євросоюзу на 80 % забезпечуються державним (муніципальним) сектором. Але існуючі європейські реалії змушують сьогодні керівництво Європейського Союзу приділяти підвищену увагу до розвитку ДПП саме у секторі водопостачання і каналізації. Обумовлене це в першу чергу тим, що потреби у водних ресурсах в Європі викликані щільністю населення та її нестачею, а крім того, правила ЄС вимагають від країн-нових учасників дотримуватися стандартів ЄС у галузі водопостачання та водовідведення. Таким чином, ці країни повинні модернізувати свої водопостачальні і очисні споруди, щоб бути прийнятими до ЄС і отримувати вигоди від його економічних можливостей. Впровадження більш жорстких норм очищення стічних вод (у 1981 р у країнах Євросоюзу була прийнята Директива про очищення міських стічних вод) вимагало більш складної технології при будівництві очисних споруд, в тому числі заміну зношених каналізаційних мереж. У зв’язку з відсутністю достатнього обсягу інвестицій муніципалітети були вимушені делегувати свої функції на виконання послуг з очищення стічних вод приватним компаніям.

Світовий та європейський досвід свідчить, що держава повинна регулювати та спрямовувати діяльність підприємств, які є природними монополіями в сфері водопостачання та водовідведення. І для цього можливі 2 механізми: 1) створення та функціонування спеціальних органів, які б здійснювали державне регулювання підприємств шляхом ліцензування, встановлення тарифів, Правил тощо; 2) регулювання з боку держави (муніципалітетів) шляхом реалізації їх прав власника на державні (муніципальні) підприємства.

Вибір варіантів державного регулювання залежить від широкого кола факторів: стану та потреб галузі, технології виробництва, законодавчої практики та усталеного управлінського регулювання подібних відносин, політичних процесів та навіть менталітету населення. У США використовують більше перший шлях, а в Європі надають перевагу другому.

Аналіз розвитку системи управління комунального водного господарства в країнах світу демонструє 4 основні види такого управління.

1. Експлуатаційні служби водного господарства повністю інтегровані в організаційну структуру муніципалітетів або ж створені спеціалізовані підприємства водопостачання, які юридично повністю підпорядковані муніципалітету. Ця тенденція спостерігається в тих країнах, для котрих характерні незначні за чисельністю адміністративно-територіальні одиниці

(Швейцарія, Ірландія). Шляхом існування комунальних підприємств йдуть Австрія, Фінляндія, Норвегія, Швеція. Організаційна форма та бюджет такого структурного підрозділу повністю залежить від фінансового стану муніципалітету, особливо в частині субсидій або дотацій. Навіть якщо фінансовий облік таких підприємств відділений від бюджету територіальної громади, фінансово вони підконтрольні та залежні від муніципалітету в частині залучення коштів інвестора на розвиток, визначення обсягу та напрямку використання інвестицій.

У Швейцарії нараховується біля 3000 експлуатаційних служб з водопостачання, котрі об'єднані з іншими комунальними службами при муніципалітетах.

Основними тенденціями розвитку управління в країнах Скандинавії є поступове об'єднання невеликих за розмірами компаній водопостачання в міжмуніципальні підприємства для досягнення більшої ефективності та знаходження необхідних інвестиційних ресурсів.

В Італії реформування водного сектору зводиться до ліквідації в структурі муніципалітетів служб, що надають водні комунальні послуги, розширенню діяльності спеціалізованих підприємств водопостачання (на їх частку приходиться біля 45 % від всього обсягу водоспоживання), створення великих регіональних компаній

2. Наступний вид – так зване делеговане управління або Голландська модель.

Даний вид характерний для Нідерландів, Німеччини, Греції, Бельгії. В його основі юридично незалежні підприємства водо- та (або) каналізаційного господарства у формі акціонерних товариств, контрольний пакет яких знаходиться у власності муніципалітету. Зазначені форми підприємств здійснюють управління об'єктів інженерної інфраструктури, власником яких залишається муніципалітет на підставі сервісних або інших договорів, що дозволяє їм самостійно проводити виробничу та інвестиційну програму, брати участь у формуванні тарифів на водопостачання та водовідведення, здійснювати залучення кредитних коштів на розвиток інженерної інфраструктури. Обмеженням в такій формі є те, що муніципалітет як основний власник контрольного пакету акцій контролює стратегію розвитку підприємства.

У Німеччині за надання послуг водопостачання згідно з Конституцією організаційної форми підприємства та встановлення тарифів на воду. На ринку водних комунальних послуг Німеччини представлені не великі холдинги (виключення складають ряд компаній: RWE, Berlinwasser), а велика кількість (біля 6700) малих та середніх за розміром спеціалізованих підприємств. Процес лібералізації комунального господарства полягає в збільшенні більш ніж у 2 рази за останні 30 років кількості змішаних (державно-приватних) підприємств в формі акціонерних товариств. Перспективною формою державно-приватного партнерства є створення в

великих містах спільних підприємств з управління інженерною інфраструктурою шляхом продажу муніципалітетом частини акцій національним та іноземним ТНК (наприклад в Берліні – АО Berlinwasser). Компанії з водопостачання інвестують близько 2,5 млрд. євро на рік на оновлення, розширення та реконструкцію інженерних мереж водопостачання. Підвищення в 1990-х рр. стандартів на питну воду викликало збільшення ціни на питну воду на 40 % та зростання тарифу на каналізацію на 80 %. Результатом включення інвестиційної складової в тариф на послуги водопостачання в Німеччині досягли самого низького в Європі показника невикористаних витрат води (близько 9-10 %). Наприклад, в Іспанії та Італії він складає біля 30 %.

У Нідерландах підприємства водопостачання представляють собою акціонерні товариства, котрим муніципалітети (власники контрольного пакету акцій) делегують права на управління інженерною інфраструктурою. Основна тенденція розвитку системи управління полягає в об'єднанні та укріпленні підприємств з метою підвищення ефективності експлуатації інженерної інфраструктури (очищення стічних вод знаходиться в компетенції муніципалітетів). Цьому процесу сприяють невеликі відстані між населеними пунктами та висока густина населення. Так, у 1938 р. в Нідерландах нараховувалось біля 210 невеликих компаній, а 1994 р. вони були об'єднані в 40 середніх, а на початку 2000 р. – у 20 великих спеціалізованих компаній водопостачання. Зараз планується укрупнення (до 10) регіональних підприємств у вигляді акціонерних товариств, основні фонди яких будуть знаходитись у власності муніципалітетів.

3. Приватне делеговане управління представлене в наступних формах:

– контракт на управління, який укладається між муніципалітетом та приватною компанією з фіксованою винагородою від муніципалітету (без ризиків) або ж контракт на управління, що передбачає виплату премії (винагороди) за результатами виробничо-господарської діяльності за визначеними критеріями (економія коштів, збільшення споживачів тощо). Зазначена форма представлена в незначній кількості населених пунктів Німеччини, США, Туреччини, країнах Латинської Америки. Даний вид взаємодії приватного оператора забезпечує підвищення здатності реагувати на потреби споживачів, кошти, отримані від надання комунальних коштів за вирахуванням винагороди управителю та собівартості надання послуг залишаються в розпорядженні місцевого органу самоуправління. Весь обсяг інвестиційної та комерційної відповідальності несе муніципалітет як власник інженерної інфраструктури. Як правило строк дії такого договору не перевищує 5 років;

– оренда інженерної інфраструктури приватною компанією. При такій формі до вартості тарифу включаються не лише експлуатаційні витрати, а й орендні платежі. Муніципалітети як власники майна розробляють програму оновлення (розвитку) інфраструктури. Орендар несе відповідальність за

виробничу діяльність, отже він зацікавлений в підвищенні якості надання послуг та технічного рівня експлуатації систем водопостачання та водовідведення, скороченні витрат, контролі над витратами за рахунок використання інновацій. Така система знайшла розповсюдження в містах Франції, Чехії, Польщі, Угорщини та ін. Середній строк оренди, як правило, не перевищує 15 років і в середньому складає 10 років, отже орендар не має сильних стимулів до оновлення за рахунок власного капіталу орендованих ним основних засобів, він не несе відповідальності за управління інвестиційною діяльністю (за виключенням поточних інвестицій в обігові кошти);

– наступним типом приватного делегованого управління є концесія. Передбачається, що строк дії концесії об'єктів водопостачання та водовідведення залежить від життєвого циклу об'єктів, строку на їх створення, обсягу інвестицій, та дозволить концесіонеру компенсувати вкладені ним інвестиції за рахунок збору тарифних платежів зі споживачів, і складає період від 15 до 49 років.

Сутність концесії полягає в тому, що власник інженерної інфраструктури передає право на управління, утримання та експлуатацію системами водопостачання та водовідведення приватній компанії (оператору) за право стягнення плати зі споживачів на період дії угоди про концесію. В кінці цього періоду об'єкти інженерної інфраструктури повертаються муніципалітету безоплатно в належному стані, або ж останній рефінансує неамортизовану вартість частини за ринковою ціною. Строк дії договору концесії дозволяє забезпечити інвесторові отримання планової рентабельності коштів, що вкладені на модернізацію обладнання, отже він стає зацікавлений в використанні найновіших науково-дослідних та інженерних розробок, хоча він і несе інвестиційні ризики. Це пов'язане з тим, що адміністративне регулювання тарифної політики та ліцензійні умови досить суттєво впливають на розмір маржі, так само як і перспективи збільшення кількості споживачів. При цьому розмір тарифів повинен покривати операційні витрати, а також витрати на обслуговування кредитів, що взяті на модернізацію об'єктів водопостачання та водовідведення.

Ця форма приватного делегованого управління знайшла розповсюдження у Франції, Іспанії, Угорщині (Будапешт), Румунії. При цьому існують декілька варіантів концесійних угод: BOOT (build-own-operate-transfer) – будувати – володіти – управляти – передавати у власність та BOT (build-operate-transfer) – будувати – управляти – передавати та ін. Приватна компанія на власні або залучені (кредитні) кошти проектує, будує та експлуатує знову утворені системи водопостачання та водовідведення протягом певного строку, який дозволяє повернути вкладені кошти та отримати прибуток, що оговорений в контракті. Для цього вона укладає договір з існуючим муніципальним підприємством або створює спеціальну компанію-оператора даного проекту. По закінченні строку договору

концесіонер передає інженерну інфраструктуру у власність органу влади (муніципалітету). Важлива відмінність – дану форму можливо реалізувати тільки в великих мегаполісах з гарантованим мінімальним обсягом послуг.

Що стосується Франції, без сумнівів, в цій країні досягнуто високого рівня розвитку водного сектору. Сьогодні у Франції в 6 річних водозабірних басейнах регулюванням водопостачання займається Комітет водозабірних басейна та Водне агентство. Франція представлена більш ніж 36 тис. комун (в більшості яких проживає менш ніж 2000 осіб), більшість з котрих мають недостатній бюджет для модернізації інженерної інфраструктури з надання послуг водопостачання належної якості. Цей фактор визначив розвиток приватного делегованого управління через створення крупних вертикально інтегрованих компаній. У Франції приватні компанії водопостачання були створені ще в XIX ст.: 1853 р. – Generale des Eaux/Vivendi Environment (сучасна назва – Veolia Environment), а в 1880 р. – Societé Lyonnaise des Eaux (з 1997 р. входить до структури фінансово-промислової групи Suez Environment). У 1933 р була заснована третя за розміром компанія Societé d'Aménagement Urban et Rural (SAUR/Bouygues).

Особливістю приватного водного сектору Франції є те, що 85 % ринку послуг у цьому секторі країни контролюються двома гігантськими ТНК: Suez і Veolia. Більше того, вони домінують на світовому ринку послуг у водному секторі, зосередивши у себе близько 70 % приватних водних контрактів по всьому світу. Їх щорічний дохід складає 60,5 млн дол. (Suez) і 40 млн дол. (Veolia). Дохід цих двох компаній становить майже чверть світового ринку послуг у водному секторі. Вищесказане повною мірою відноситься і до англійських водних компаній. Сім з 10 основних водогосподарських компаній Британії входять у число 50 найбільших західних ТНК, на частку яких припадає 85 % світового ринку екологічних товарів і послуг.

Ці транснаціональні компанії займають перші місця у світі за кількістю споживачів. Для деяких країн з перехідною економікою Франція є зразком конкурентної моделі управління у водопостачанні. У постсоціалістичних країнах за право управляти системами водопостачання конкурують тільки дочірні підприємства французьких ТНК. При цьому у Франції конкуренція за ринок послуг водопостачання/водовідведення обмежена часовим проміжком в 15 років.

Проведений французькою організацією споживачів аналіз навів, що при експлуатації систем водопостачання приватними компаніями тариф на воду для споживачів на 25 – 33 % вище, ніж при управлінні інженерною інфраструктурою спеціалізованим муніципальним підприємством. При цьому французькі ТНК укладають контракти на оренду (концесію) систем ВК тільки в мегаполісах, крупних містах країн з перехідною економікою та населенням від 100 тис. осіб, що мають високий рівень доходу (Будапешт, Бухарест, Гданськ). На водному комунальному ринку готових рішень під ключ, де

домінують приватні холдинги з Франції, серйозних конкурентів зі сторони інших компаній.

4. Приватна форма управління водопостачальними компаніями. Приватній компанії шляхом продажу пакету акцій передається право власності на інженерну інфраструктуру, що раніше належала муніципалітету чи державі. В такому випадку приватна компанія зможе вільно обирати форму інвестиційної політики і не залежать від стану бюджету чи політики місцевих органів влади. Таким чином досягається залучення інвестицій у модернізацію основних засобів інженерної інфраструктури шляхом збору платежів зі споживачів, випуску та реалізації акцій на фондових біржах, залучення кредитів комерційних банків, скорочення субсидій з боку муніципалітету. Ця форма використовується у Великій Британії (зокрема в Англії, Уельсі), Чилі, деяких містах США.

Разом із тим, неможливо не враховувати наступні важливі обставини, які негативно характеризують приватний водогосподарський сектор Британії. В Англії та Уельсі в 1990-х рр. понад 30 % води, що подається споживачам, втрачалось на протікання з водопровідної мережі. Стан не покращився і в даний час. Це пов'язано з надзвичайним старінням водогосподарської інфраструктури в Британії. Її відновлення вимагає капіталовкладень в обсязі 250 млрд фунтів, які приватний сектор не зміг забезпечити за 20 років володіння цією сферою.

Водночас, закордонна експансія англійських і французьких ТНК є державною політикою цих країн. Наприклад, в Англії у 1983 р. при приватизації водного сектора був прийнятий спеціальний Закон по активізації зарубіжної корпоратизації англійських водних компаній. Незважаючи на те, що існуюча в країні система регулювання діяльності приватних водних компаній є жорсткою і всеохопною, але вона фактично не цікавиться джерелами і обсягом прибутків, одержуваних від зарубіжної діяльності. Досвід 1990-х рр. переконав ТНК Англії, Франції та інших західних країн, що для них набагато вигідніше здійснювати не прямі інвестиції за кордоном, а забезпечити своє домінування на водному ринку цінних паперів, що забезпечують високу прибутковість. Цим і пояснюється те, що зараз на водному ринку переважають багаті “стратегічні інвестори” (такі як водні ТНК) і “фінансові інвестори” (різного роду фонди, які часто не мають жодного відношення до води). В цих умовах спекулятивний характер ринку створює серйозну загрозу виживанню, наприклад, водоканалів невеликих, часто вимушених акціонувати і виставляти на ринок свої підприємства. Отже, концепція визначення критеріїв вибору пошуку джерел фінансування контрагента на ринку є основним при розробці схеми управління та пошуку джерел фінансування модернізації водного сектору.

У країнах Європейського Союзу створено значний національний потенціал у галузі водного господарства, включаючи організацію потужної інженерної водогосподарської інфраструктури, розвиток всебічної цілісної

законодавчої бази та організаційно-управлінської структури. Для визначення доцільності застосування подібного досвіду в українських умовах потрібен компетентний, багатосторонній і, найголовніше, чесний аналіз управління водними ресурсами в Британії та Франції, котрий повинен надати відповіді на наступні ключові питання: якою мірою досягнення приватної форми управління у водному секторі Британії, Франції, а також деяких інших країн, пов'язані з перевагами приватного методу надання послуг у водному секторі, або ж ці успіхи слід віднести на рахунок глобалізації?

Аналізуючи європейський досвід управління водогосподарським комплексом, інституціональні засади, слід зазначити, що використання деяких інституціональних форм, розповсюджених в деяких країнах Європи, є неможливими або ж неприйнятними для України. Наприклад, в українському законодавстві міститься пряма заборона на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури систем водопостачання та водовідведення. Водночас сьогодні створено правове підґрунтя для реалізації в Україні проектів ДПП у вигляді делегованого приватного управління у формі оренди чи концесії. Таким підґрунтям є Закон України “Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах тепlopостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності” визначає порядок та умови передачі таких об'єктів, зокрема передбачає конкурентні засади набуття права оренди (концесії), не встановлюючи при цьому чітких критеріїв та пріоритетів, якими слід керуватися організаторам конкурсів з вибору потенційних орендарів (концесіонерів).

Але це не є головним чинником того, що в Україні оренда або ж концесія існує на несуттєвій кількості підприємств. Відсутні державні критерії у визначенні оптимальних джерел фінансування модернізації систем водопостачання: інвестиційна складова тарифу чи пряме бюджетне фінансування (державне чи муніципальне). Водночас слід враховувати, що створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів ДПП неминуче викличе участь потужних європейських ТНК, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

Максимально ефективним для України буде визначення на законному рівні механізму взаємодії між регулятором, власником систем водопостачання та водовідведення з встановлення заходів на відновлення (модернізацію) та визначення цих коштів як складової тарифу. Отже, залучення приватних інвесторів відбувається шляхом безумовного зобов'язання виконання інвестиційної програми протягом строку дії договору. Якщо маржа майбутнього інвестора буде більше ніж вартість залучених кредитних коштів, вочевидь, що залучення коштів на модернізацію на поворотній основі під гарантії держави чи муніципалітету є набагато вигіднішим способом для кінцевого споживача в його намаганні отримати якісну послугу.

Література:

1. World Water Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cawater-info.net/int_org/wwc/about.htm.
2. Всемирный день водных ресурсов [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/waterforlifedecade>.
3. *Телянер Бенцион*. Опреснение морской воды сегодня – авантюра с признаками геноцида [Электронный ресурс] / Бенцион Телянер. – Режим доступу : <http://maof.rjews.net/aspect/33-economics/13232ia>.
4. *Волович Б.* Водні ресурси як причина майбутніх військових конфліктів / Б. Волович, Г. Костенко, М. Бутенко. – Режим доступу : <http://www.niss.od.ua/p/311.doc>
5. Водные ресурсы мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecology.md/section.php?section>.
6. Проблеми і техногенні загрози водних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=16517.
7. *Котов Д. А.* Зарубежный опыт реформирования водного коммунального хозяйства [Электронный ресурс] / Д. А. Котов. – Режим доступу : <http://194.190.182.65/Opac/index.php?url=/notices/index/IdNotice:214586/Source:default#>

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

ТРИБУНА РЕЦЕНЗЕНТА

О.Ю. БОБРОВСЬКА

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ БЄЛАЯ СЕРГІЯ ВІКТОРОВИЧА “ПРОТИДІЯ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ: ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА”

На сьогоднішній час в Україні спостерігаються суттєві кризові явища соціального характеру, що представляють значну загрозу національній безпеці держави (зростає кількість населення, що проживає за межею бідності, населення розшаровується за майновою складовою, при цьому відбувається знищення так званого «середнього класу» та багато ін.). При цьому заходи щодо структурної перебудови організаційних і управлінських засад, які мають місце в стратегіях соціально-економічного розвитку, не вирішують існуючих проблем.

Можна відзначити і недостатню досліджуваність теоретико-методичних і теоретико-прикладних підходів щодо протидії кризовим явищам на державному рівні. Це ускладнює й збільшує період адаптації систем управління різного рівня до викликів внутрішнього і зовнішнього середовища і не розвиває рухливість механізмів врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру.

Саме цим визначається актуальність рецензуємої монографії.

У монографії розкрито теоретичні засади кризових явищ суспільства та сутність кризових явищ соціально-економічного характеру, визначено умови та причини, а також визначено місце кризових явищ соціально-економічного характеру в системі забезпечення національної безпеки України. Розглянуто методологічні аспекти побудови державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

Особливої уваги заслуговують моделі оцінювання та прогнозування кризових явищ, які за допомогою технологій геоінформаційних систем: здійснюють збір та класифікацію інформації о соціально-економічних подіях в регіонах держави; використовують інструменти первинного аналізу локальної моделі регіону, побудови гістограм розподілу подій по регіонах та упродовж часових інтервалів; застосовують потужні інструменти статистичного та кореляційного аналізу, механізми вибору змінних, аналізу та відображення залежностей та створення рівнянь регресії для одного,

кількох або усіх регіонів України; реалізують ефективні методи прогнозу шляхом побудови часових рядів та аналізу трендів, а також інших математичних підходів.

Представлено комплексний державний механізм врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру, що складається з превентивного механізму органів державного управління щодо запобігання виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру, координаційних механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю та силами охорони правопорядку під час врегулювання кризових явищ та спеціального механізму, який застосовують сили охорони правопорядку під час ліквідації кризових ситуацій за масовою участю населення.

Запропоновано шляхи вдосконалення державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: розроблено концепцію стратегії соціально-економічної безпеки регіонів України, надано практичні рекомендації щодо використання механізму державного моніторингу загроз національній безпеці соціально-економічного характеру та комплексного державною механізму врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру, наведені пропозиції з удосконалення організаційно-штатної структури органів державного управління, що здійснюють протидію кризовим явищам соціально-економічного характеру.

Водночас, необхідно відзначити доцільність розширення статистичних даних та застосування відповідної математичної обробки, здійснення моделювання соціально-економічних процесів в результаті реалізації заходів удосконалення державного механізму регулювання протидії кризовим явищам.

У той же час наведене зауваження стосується більшою мірою на розвиток даної роботи, яка в цілому заслуговує на увагу широкого кола читачів та свідчить про вміння автора проводити ретельні дослідження актуальної проблеми.

У цілому монографія «Протидія кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика» (автор: кандидат військових наук, старший науковий співробітник Белай Сергій Вікторович) буде корисною для аспірантів, науковців, працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших фахівців у сфері державного управління, слухачів програми підготовки магістрів державного управління, відповідає вимогам до написання наукових праць подібного виду і може бути рекомендована до відкритого друку.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Александрович О. О.* здобувач кафедри політології і філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Алмашій В. В.* здобувач кафедри політичних наук та філософії ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Амосов О. Ю.* перший заступник директора ХарРІ НАДУ, д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України, м. Харків
- Андронов В. А.* проректор з наукової роботи, начальник науково-дослідного центру Національного університету цивільного захисту України, д.т.н., проф., м. Харків
- Бачо Р. Й.* завідувач кафедри економіки Закарпатського угорського інституту імені Ференца Ракоці II, к.е.н., доц., м. Берегово
- Бєлова Л. О.* директор ХарРІ НАДУ, д.соц.н., проф., заслужений працівник освіти України, м. Харків
- Битяк Ю. П.* перший проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри адміністративного права, академік НАПрН України, д.ю.н., проф., м. Харків
- Бобровська О. Ю.* завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Дніпропетровськ
- Бухтатий О. Є.* доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Вавренюк С. А.* здобувач науково-дослідної лабораторії з управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Васильєв О. С.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Вашев О. Є.* професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, к.мед.н., доц., м. Харків
- Гавкалова Н. Л.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, д.е.н., проф., м. Харків
- Генова А. А.* асистент кафедри менеджменту організацій ДонНАБА, м. Макіївка
- Голуб В. Л.* аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ, м. Київ
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Дзюндзюк Б. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Дрожжин Д. Ю.* заступник начальника управління персоналу, діловодства, контролю та спецроботи центрального апарату Держгірпромнагляду, к.держ.упр., м. Київ
- Жадан О. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Забейворота Т. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Ісасва І. М.* експерт з поступового виведення з обігу застарілих технологій освітлення Програми розвитку ООН, м. Київ

- Кирий С. Л.* доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Клімова С. М.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Книженко М. О.* слухач факультету магістерської підготовки ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Коваленко Я. М.* аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ, м. Київ
- Ковальова О. В.* доцент кафедри бухгалтерського обліку і аудиту Харківського національного аграрного університету ім. В. В. Докучаєва, к.е.н., м. Харків
- Ковальчук А. В.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Коновалов Л. С.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Конототцева Ю. В.* доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Коняєв Є. А.* здобувач кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Котковський В. Р.* голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, к.держ.упр., м. Харків
- Кривачук Л. Ф.* професор кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін Львівської державної фінансової академії, д.держ.упр., доц., м. Львів
- Круглов В. В.* докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Кульгінський Є. А.* докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ, к.мед.н., м. Київ
- Лаврищева М. В.* доцент кафедри менеджменту невиробничої сфери Донецького державного університету управління, к.держ.упр., м. Донецьк
- Ларіна Н. Б.* перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, к.пед.н., м. Київ
- Масальцева О. Ю.* студентка 6 курсу фінансового факультету ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків
- Мирвода С. І.* доцент кафедри менеджменту Відкритого міжнародного університету розвитку людини "Україна", м. Київ
- Мірошніченко Р. В.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Мотречко В. В.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Нарожний С. М.* здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Ольшанський О. В.* заступник міського голови м. Северодонецьк, к.держ.упр., м. Северодонецьк
- Онищук С. В.* здобувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Київ

- Пахнін М. Л.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Поліщук І. В.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Полковниченко Д. Ю.* викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Пустовойт Т. Б.* заступник голови обласної профспілки працівників охорони здоров'я України, м. Харків
- Пушкарьова Н. О.* доцент кафедри менеджменту організацій ДонНАБА, к.держ.упр., м. Макіївка
- Рогова О. Г.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ 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
- Сергєєва О. Ю.* доцент кафедри іноземних мов ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Степанов В. Ю.* професор кафедри менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Струкова В. Д.* аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ, м. Київ
- Тирусъ Б. Ю.* аспірант ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Третяк М. В.* здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Трещов М. М.* доцент кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ, к.е.н., м. Львів
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Фоміцька Н. В.* професор кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Циплухіна В. С.* доцент кафедри “Містобудування, землеустрій і кадастр” ДонНАБА, к.держ.упр., м. Макіївка
- Черняєва А. О.* аспірант, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, м. Харків
- Чорнорук А. М.* аспірант кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Шапоренко О. І.* завідувач кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності та логістики ВНЗ “Університет економіки та права “КРОК”, д.держ.упр., проф., м. Київ
- Шведун В. О.* старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з управління у сфері цивільного захисту науково-дослідного центру Національного університету цивільного захисту, к.е.н., м. Харків
- Щегорцова В. М.* доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Юрченко В. Е.* здобувач наукового ступеня кандидата наук з державного управління, м. Харків

CONTRIBUTORS

- Alexandrovych O.O.* Seeker of PhD degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Almashii V.V.* Seeker of PhD degree, Political Sciences and Philosophy Department, LRI NAPA, Lviv
- Amosov O.Yu.* Senior Deputy Director, Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration attached to the Office of The President of Ukraine, Doctor of Economic, Professor, Kharkiv
- Andronov V.A.* Deputy Rector on scientific work, Head of scientific and research centre, National University of Civil Protection of Ukraine, Doctor of Technical Sciences, Professor, Kharkiv
- Bacho R.I.* Head of Economics Department, Ferenc R6kyczi II Transcarpathian Hungarian Institute, PhD of Economic Sciences, Associate Professor, Berehove
- Bielova L. O.* Full Professor of Social & Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Doctor of Sociological Sciences, Kharkiv
- Bityak Yu.P.* First Vice-Rector of Yaroslav the Wise National Law University, Head of Department of Administrative Law, Doctor of Law, Full Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kharkiv
- Bobrovska O. Yu.* Head of Economics and Regional Economic Policy Department, DRI NAPA, Doctor of Public Administration, Professor, Dnipropetrovsk
- Bukhtatyi O. Ye.* Associate Professor, Informational Policy and E-Government Department, NAPA, PhD of Public Administration, Kyiv
- Chernyaeva A. A.* PhD student, Research Center for Industrial Problems of NAS of Ukraine, Kharkiv
- Chornoruk A.M.* Postgraduate student, Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Drozhhyn D. Yu.* Deputy Head of Personnel Management, Office Work, Control and Specialized Activity, Central Administrative Office of State Mining Industrial Supervision, PhD of Public Administration, Kyiv
- Dziundziuk B. V.* Postgraduate student, Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fomitska N. V.* Professor, Public Administration Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Havkalova N.L.* Professor, Staff Management and Labour Economy Department, KRI NAPA, Doctor of Economic Sciences, Professor, Kharkiv
- Henova A.A.* Assistant, Management of Organisations Department, Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture, Makiivka
- Holub V.L.* Postgraduate student, Public Policy and Social Development Department, NAPA, Kyiv
- Honcarenko M.V.* Associate Professor, Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Isaieva I.M.* Expert on gradual elimination of obsolete lighting technologies, the UN Development Program, Kyiv
- Kyrii S. L.* Associate Professor, Public Administration Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv

- Klimova S.M.* Associate Professor Law and European Integration Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Knyzhenko M.O.* MPA Student, KRI NAPA, Kharkiv
- Koniaiev Ye.A.* Seeker of PhD degree, Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Konotoptseva Yu.V.* Associate Professor, Public Administration Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Konovalov L.S.* Postgraduate student, Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalchuk A.V.* Postgraduate student, Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Kovalenko Ya.M.* Postgraduate student, National Economy and Economic Policy Department, NAPA, Kyiv
- Kovaliova O.V.* Associate Professor, Accounting and Audit Department, V.V. Dokuchaiev Kharkiv National Agrarian University, PhD of Economic Sciences, Kharkiv
- Kotkovskiy V.R.* Head of Administration of Dzerzhynskiy district of Kharkiv City Council, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Kruglov V.V.* Doctorate student, Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Kryvachuk L.F.* Professor of Social and Humanitarian Disciplines, Lviv State Financial Academy, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Lviv
- Kulhynskiy Ye.A.* Doctorate student, Social Healthcare Department, NAPA, PhD of Medical Sciences, Kyiv
- Larina N.B.* First Deputy Director, Institute for In-Service Training for Senior Executives, Associate Professor, Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, PhD of Educational Sciences, Kyiv
- Lavryshcheva M.V.* Associate Professor, Management in Non-Production Sphere Department, Donetsk State University of Management, Donetsk, PhD of Public Administration, Donetsk
- Masaltseva O. Yu.* 6th year student, Financial Faculty, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, Kharkiv
- Miroshnichenko R.V.* Seeker of PhD degree, Scientific and Research Laboratory in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Motrechko V.V.* Postgraduate student, Regional Development and Local Self-Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Myrvoda S.I.* Associate Professor, Management Department, Open International University of Human Development “Ukraine”, Kyiv
- Narozhnyi S.M.* Seeker of PhD degree, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Olshanskyy O. V.* Deputy Mayor of the City, Severodonetsk, PhD in Public Administration, Severodonetsk
- Onyshchuk S.V.* Seeker of PhD degree, Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kyiv
- Pakhnin M.L.* Postgraduate student, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Polishchuk I.V.* Postgraduate student, Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

- Polkovnychenko D.Yu.* Lecturer, Management and Organisation of Civil Protection Activity Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Pushkariova N.O.* Associate Professor Management of Organizations Department, Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture, Makiivka
- Pustovoit T.B.* Deputy Head of Regional Trade Union of Healthcare Workers of Ukraine, Kharkiv
- Rohova O.H.* Associate Professor Law and European Integration Department, KRI NAPA, PhD of Juridical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Romin A.V.* Deputy Rector - Head of Civil Protection Faculty, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD of Technical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Serheieva O.Yu.* Associate Professor, International Languages Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Shaporenko O.I.* Head of Foreign Economic Activity and Logistics Department, University of Economics and Law "KROK", Doctor of Public Administration, Professor, Kyiv
- Shchegortsova V.M.* Associate Professor, Public Administration Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Shvedun V.O.* Senior research fellow, Scientific and Research Laboratory in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD of Economic Sciences, Kharkiv
- Stepanov V.Yu.* Professor, Management and Administration Department, Kharkiv State Academy of Culture, Doctor of Public Administration, Professor, Kharkiv
- Strukova V.D.* Postgraduate student, Globalistics, Eurointegration and National Protection Management Department, NAPA, Kyiv
- Treshchov M.M.* Associate Professor, Organisations Management Department, LRI NAPA, PhD of Economic Sciences, Lviv
- Tyrus B. Y*
Trëtiak M.V. Postgraduate student LRI NAPA, Lviv
Seeker of PhD degree, Social and Humanitarian Policy, KRI NAPA, Kharkiv
- Tsyplukhina V.S.* Associate Professor, "Town-planning, Land Management and Cadastre" Department, Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture, PhD of Public Administration, Makiivka
- Ulianchenko Yu.O.* Associate Professor Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Vashev O.Ye.* Professor, Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, PhD of Medical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Vasyliiev O.S.* Seeker of PhD degree, Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Vavreniuk S.A.* Seeker of PhD degree, Scientific and Research Laboratory in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Yurchenko V.E.* Seeker of PhD degree in Public Administration, Kharkiv
- Zabeivorota T.V.* Seeker of PhD degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Zhadan O.V.* Professor, Staff Management and Labour Economy Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Zolotariov V.F.* Deputy Director of In-Service Training, KRI NAPA, PhD of Economic Sciences, Associate Professor, Kharkiv

ЗМІСТ

<i>Белова Л. О.</i> Щодо результатів першої щорічної науково-освітньої виставки “Публічне управління XXI”	3
РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	10
<i>Битяк Ю. П.</i> Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення	10
<i>Андронов В. А., Мірошніченко Р. В.</i> Екологічне виховання студентів вищого навчального закладу як державноуправлінська проблема	21
<i>Жадан О. В.</i> Соціально-трудова відносина в постіндустріальному суспільстві: сутність, особливості, перспективи розвитку	26
<i>Степанов В. Ю.</i> Адміністрування в інформаційній сфері	34
<i>Бухтатий О. Є.</i> Проблемні питання впровадження в Україні електронної демократії	40
<i>Клімова С. М., Книженко М. О.</i> Запобігання корупції в органах Державної фіскальної служби України	49
<i>Онищук С. В.</i> Порівняльний аналіз соціальної доктрини традиційних християнських церков в Україні в питаннях взаємодії держави і церкви	56
<i>Пушкарьова Н. О.</i> Місце громадського контролю в системі надання адміністративних послуг	65
<i>Ромін А. В.</i> Стратегії в системі державного управління вищими навчальними закладами	71
<i>Фоміцька Н. В.</i> Поняття інституціонального забезпечення сталого розвитку соціальної системи	77
<i>Циплухіна В. С.</i> Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні	85
<i>Шведун В. О.</i> Розвиток системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні	90
<i>Щегорцова В. М.</i> Теоретичні засади організаційної культури в органах публічного адміністрування	97
<i>Васильєв О. С.</i> Державноуправлінські відносини в контексті формування представницьких органів влади: методологічний вимір	104
<i>Голуб В. Л.</i> Державне визнання волонтерської діяльності як чинник розвитку взаємовідносин держави та суспільства	110
<i>Дзюндзюк Б. В.</i> Віртуальна реальність і публічне управління	119
<i>Забейворота Т. В.</i> Удосконалення державного архітектурно-будівельного контролю в контексті децентралізації державного управління	126
<i>Ісаєва І. М.</i> Теоретичні засади моделі ефективного використання нафтогазотрубопровідних систем України	132
<i>Коваленко Я. М.</i> Контролінг як система управління ресурсним забезпеченням діяльності центральних органів виконавчої влади	139

<i>Коняєв Є. А.</i> “Інститут осадчих” як феномен у системі управління Слобідської України XVII-XVIII ст.	149
<i>Юрченко В. Е.</i> Моделі впровадження комунікативних механізмів у державному управлінні України	157

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

<i>Амосов О. Ю., Черняєва А. О.</i> Процес формування та розвитку робітничих кадрів на підприємстві: теоретичний аспект	165
<i>Кривачук Л. Ф.</i> Дитина як об’єкт державної політики у сфері охорони дитинства в Україні	168
<i>Шапоренко О. І.</i> Операційний менеджмент як механізм управління міжнародною конкурентоспроможністю підприємства	178
<i>Бачо Р. Й.</i> Державне регулювання ринків небанківських фінансових послуг України: ретроспективний аналіз	186
<i>Вашиєв О. Є., Рогова О. Г. Пустовойт Т. Б.</i> Сучасні правові механізми реалізації державної політики реформування системи охорони здоров’я та проблеми формування галузі медичного права	197
<i>Гончаренко М. В.</i> Підприємства комунальної форми власності в системі фінансового забезпечення сталого розвитку територій	204
<i>Круглов В. В.</i> Державно-приватне партнерство як основа розвитку рекреаційно-туристичних кластерів	211
<i>Ларіна Н. Б.</i> Соціальна політика в наукових дослідженнях вітчизняних і зарубіжних учених	219
<i>Ульянченко Ю. О., Ковальова О. В.</i> Методика судово-бухгалтерської експертизи операцій, пов’язаних з виробництвом і реалізацією продукції рослинництва	227
<i>Алмайшій В. В.</i> Стан та основні напрямки розвитку туризму як невід’ємної складової транскордонного співробітництва Закарпаття	233
<i>Нарожний С. М.</i> Організаційно-правовий механізм державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства	241
<i>Третяк М. В.</i> Типологія соціальної відповідальності бізнесу	248
<i>Тирусь Б. Ю.</i> Теоретичні засади модернізації економіки в умовах глобалізації	257

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<i>Гавкалова Н. Л., Масальцева О. Ю.</i> Проблеми функціонування механізму виконання місцевих бюджетів в Україні	265
<i>Котковський В. Р.</i> Удосконалення взаємодії органів влади з місцевими співтовариствами в контексті реалізації державної політики	272
<i>Трещов М. М.</i> Удосконалення адміністрування податків в умовах зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів України	280

<i>Генова А. А.</i> Удосконалення методичного підходу до оцінки результативності діяльності місцевого самоврядування	288
<i>Мотречко В. В.</i> Державна молодіжна політика на регіональному рівні в Україні: на прикладі Сумської області та міста Суми	295
<i>Чорнорук А. М.</i> Теоретичні засади публічного управління на місцевому рівні	303
<i>Ольшанський О. В.</i> Збалансування міського бюджету: сучасні виклики	310

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

<i>Золотарьов В. Ф.</i> Оцінювання якості підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування очима посадовців	318
<i>Конотопцева Ю. В.</i> Діяльність служб персоналу в органах державного управління України	325
<i>Лаврищева М. В.</i> Удосконалення мотиваційного механізму управління державними службовцями в органах державного управління	331
<i>Поліщук І. В.</i> Роль професійного потенціалу державних службовців у вітчизняній системі професіоналізації керівних кадрів	337
<i>Кирій С. Л.</i> Успіх як результат самоменеджменту державного службовця	345

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

<i>Дрожжин Д. Ю.</i> Державна інноваційна політика України в умовах євроінтеграції	352
<i>Кульгінський Є. А.</i> Основні кроки в реформуванні систем охорони здоров'я країн Вишеградської четвірки	360
<i>Сергєєва О. Ю.</i> Концепція незалежного вивчення іноземної мови в контексті інтеграції України в європейську спільноту	366
<i>Александрович О. О.</i> Особливості організації та функціонування систем державного фінансового контролю: світовий досвід	375
<i>Вавренюк С. А.</i> Закордонний досвід державного управління розвитком фізичної культури і спорту	383
<i>Ковальчук А. В.</i> Характеристика взаємовідносин державної влади з політичними партіями країн розвиненої демократії	389
<i>Коновалов Л. С.</i> Реалізація механізму державного аудиту ефективності публічних коштів у розвинених країнах світу	398
<i>Мирвода С. І.</i> Особливості державного управління соціально-культурною сферою в умовах євроінтеграційних процесів	406
<i>Пахнін М. Л.</i> Особливості державної інформаційної політики в розвинених країнах світу	414

<i>Полковниченко Д. Ю.</i> Складові управління в умовах надзвичайних ситуацій	423
<i>Струкова В. Д.</i> Управління водними монополіями в країнах Європейського Союзу: досвід для України	430
Трибуна Рецензента	440
<i>Бобровська О. Ю.</i> Рецензія на монографію Беляя Сергія Вікторовича “Протидія кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика”	440
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	442

CONTENTS

<i>Bielova L. O.</i> In relation to the results of the first annual scientifically-educational exhibition the “Public management XXI”	3
PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM DEVELOPMENT IN UKRAINE....	10
<i>Bityak Yu.P.</i> . Directions of development of the system of state administration and her legal providing	10
<i>Andronov V. A., Miroshnichenko R. V.</i> Environmental Education of Higher Education Institution Students as A Public Administration Issue	21
<i>Zhadan O. V.</i> Social and Labor Relations in Postindustrial Society: Essence, Characteristics, Development Prospects	26
<i>Stepanov V. Yu.</i> Administration in Information Sphere	34
<i>Bukhtatyi O. Ye.</i> Problematic Issues of Introducing E-Democracy in Ukraine	40
<i>Klimova S. M., Knyzhenko M. O.</i> Preventing Corruption in State Fiscal Service of Ukraine	49
<i>Onyshchuk S. V.</i> Comparative Analysis of Social Doctrine of Traditional Christian Churches in Ukraine in The Matters of Interaction Between The State and The Church	56
<i>Pushkariova N. O.</i> Position of Civil Control in The System of Administrative Services Provision	65
<i>Romin A. V.</i> Strategies in Public Administration System of Higher Education Institutions	71
<i>Fomitska N. B.</i> Concept of Institutional Provision for Sustainable Development of Social System	77
<i>Tsyplukhina V. S.</i> Evolution of Public Administration of Land Resources in Ukraine	85
<i>Shvedun V. O.</i> Development of Public Administration System in Advertising Activity in Ukraine	90
<i>Shchegortsova V. M.</i> Theoretical Basis for Organizational Culture in Public Administration Bodies	97
<i>Vasyliiev O. S.</i> Public Administration Relations in The Context of Representative Authorities Formation: Methodologic Dimension	104
<i>Holub V. L.</i> Public Recognition of Volunteer Activity as A Development Factor of Relations between The State and Society	110
<i>Dziundziuk B. V.</i> Virtual Reality and Public Administration	119
<i>Zabeivorota T. V.</i> Improvement of State Architectural and Construction Control in Context of Public Administration Decentralization	126
<i>Isaieva I. M.</i> Theoretic Basis for The Model of Efficient Use of Oil and Gas Piping Systems of Ukraine	132
<i>Kovalenko Ya. M.</i> Controlling as System for Managing Resource Support for Central Executive Authorities’ Activity	139

<i>Koniaiev Ye. A.</i> “Institution of Osadchi” as Phenomenon in Government System of Slobidska Ukraine of the XVII-th – XVIII-th Centuries	149
<i>Yurchenko V. E.</i> Models for Introducing Communicative Mechanisms in Public Administration of Ukraine.....	157

PUBLIC REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES

<i>Amosov O. Yu., Chernyaeva A. A.</i> The process of formation and development of the working staff at the enterprise: theoretic aspect	165
<i>Kryvachuk L. F.</i> The Child as An Object of Public Policy in Child Care in Ukraine	168
<i>Shaporenko O. I.</i> Operations Management as Mechanism for Managing International Competitiveness of Enterprises	178
<i>Bacho R. I.</i> Public Regulation of Non-Bank Financial Services Markets in Ukraine: Retrospective Analysis	186
<i>Vashev O. Ye., Rohova O. H., Pustovoit T. B.</i> Modern Legal Mechanisms for Implementing State Policy of Health Care System Reform and Problems of Health Law Formation	197
<i>Honcharenko M. V.</i> Enterprises of Communal Ownership in System of Financial Support for Sustainable Territorial Development	204
<i>Kruhlov V. V.</i> Public-Private Partnership as The Basis for Recreational Touristic Clusters Development	211
<i>Larina N. B.</i> Social Policy in Scientific Research of Native and Foreign Scholars	219
<i>Ulianchenko Yu. O., Kovaliova O. V.</i> Methodology of Forensic Audit for Operations Related to Production and Marketing of Crop Products	227
<i>Almashii V. V.</i> State and Main Development Directions of Tourism as An Integral Part of Transborder Cooperation of Transcarpathian Region	233
<i>Narozhnyi S. M.</i> Organizational and Legal Mechanism for State Regulation of Public-Private Partnership	241
<i>Tretiak M. V.</i> Typology of Social Business Responsibility	248
<i>Tyrus B. Y.</i> Theoretical principles of modernization of economy in the conditions of globalization	257

DIRECTIONS FOR REFORMING LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF UKRAINE

<i>Havkalova N. L., Masaltseva O. Yu.</i> Problems of Local Budget Execution Mechanism in Ukraine	265
<i>Kotkovskiy V. R.</i> Improvement of Cooperation Between Public Authorities and Local Associations in The Context of Public Policy Implementation	272
<i>Treshchov M. M.</i> Improvement of Tax Administration under The Conditions of Local Budget Resource Base Consolidation in Ukraine	280

<i>Henova A. A.</i> Improvement of Methodic Approach to The Assessment of Local Government Efficiency	288
<i>Motrechko V. V.</i> State Youth Policy on The Regional Level in Ukraine: Exemplified by Sumy region and the city of Sumy	295
<i>Chornoruk A. M.</i> Theoretic Basis for Public Administration on the Local Level	303
<i>Olshanskyi O. V.</i> Balancing the city budget: the modern challenges	310

PECULIARITIES OF IMPLEMENTING STATE STAFF POLICY IN UKRAINE

<i>Zolotariov V. F.</i> Assessment of In-Service Training Quality for Public Servants and Local Self-Government Executives from The Workers' Viewpoint.....	318
<i>Konotoptseva Yu. V.</i> Human Resource Activity in Public Authorities of Ukraine	325
<i>Lavryshcheva M. V.</i> Improvement of Motivational Mechanism for Management of Public Servants in Public Administration Bodies	331
<i>Polishchuk I. V.</i> The Role of Public Officers' Professional Potential in The National System of Leading Executives' Professionalization	337
<i>Kyrii S. L.</i> Success as the result of civil servant self-management	345

FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY

<i>Drozzhyn D. Yu.</i> State Innovation Policy of Ukraine in European Integration Context	352
<i>Kulhynskiy Ye. A.</i> Main Steps in Reforming Healthcare Systems in The Visegrad Four Countries	360
<i>Serhieieva O. Yu.</i> Concept of Independent Learning of Foreign Languages in The Context of Ukraine's Integration of Ukraine in The European Community	366
<i>Aleksandrovych O. O.</i> Features of Organization and Functioning of Public Audit Systems: World Practice	375
<i>Vavreniuk S. A.</i> Foreign Experience of Public Administration of Physical Culture and Sports Development	383
<i>Kovalchuk A. V.</i> Characteristics of Relations Between The Government and Political Parties in Developed Democratic Countries	389
<i>Konovalov L. S.</i> Implementation of Mechanism for State Audit of Public Funds Performance in Developed World	398
<i>Myrvoda S. I.</i> Peculiarities of Social and Cultural Sphere's Public Administration under Conditions of Eurointegrational Processes	406
<i>Pakhnin M. L.</i> Peculiarities of Public Informational Policy in Developed Countries of The World	414
<i>Polkovnychenko D. Yu.</i> Components of Administration in Extreme Situations	423
<i>Strukova V. D.</i> Management of Water Monopolies in the EU Countries: Experience for Ukraine	430

REVIEWER'S PLATFORM	440
<i>Bobrovska O. Yu.</i> Review of Serhii Viktorovych Bielai's monograph: "Counteraction to Crisis Phenomena of Social and Economic Nature: Theory, Methodology, Pratices"	440
CONTRIBUTORS	442

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 4 (47)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України,
свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в
Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор *Т.В. Кузняка, М. М. Сорокун*
Коректор *Т.В. Кузняка, М. М. Сорокун*
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 25.12.2014. Формат 60x84^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 26,5. Обл.-вид. арк. 25,4. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України “Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,

електронна адреса: nauka@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.

61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.