

ISSN 1727-6667

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

---



**ТЕОРІЯ  
ТА ПРАКТИКА  
ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

---

**Випуск  
1 (48)**

Харків  
Видавництво *ХарРІ НАДУ*  
“Магістр”  
2015

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., проф. **В. П. Соловух** (відп. секр.); д.держ.упр., проф. **В. М. Бабаєв**; д.держ.упр., проф. **В. Д. Бакуменко**; д.е.н., проф. **М. З. Барка**; д.е.н., проф. **К. С. Вацьковські**; д.е.н., проф. **Н. Л. Гавкалова**; д.держ.упр., проф. **Н. Т. Гончарук**; 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. Момот**; 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**; д.соц.н., проф. **А. Юнявичус**

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, протокол № 3/203-13 від 23 березня 2015 р.*

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

**Теорія та практика державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 1 (48). – 256 с.

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

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

**Theory and Practice of Public Administration** : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2015. – Issue 1 (48). – 256 p.

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

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

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

УДК 35.085  
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України, 2015

# **РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**УДК 32.001:35.01 (477)**

**В. П. Солових,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **СИНЕРГЕТИЧНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Представлено принципи використання методології синергетики до здійснення управління такими складними системами, як система державного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, синергетика, система, модель державного управління.

У сучасному світі відбулися глобальні зміни, які відзначають перехід від індустріального до інформаційного суспільства. Інформація стала головним ресурсом, необхідним для подальшого розвитку суспільства. В умовах, коли відбувається глобалізація всіх процесів, на державноуправлінську систему кожної держави впливає значна кількість зовнішніх факторів, постає нагальна потреба раціонального розуміння та обґрунтування методології управління цими процесами. Як показує досвід сучасних управлінських систем, застосування класичних підходів до здійснення управління не завжди дає бажаний результат. Це вимагає пошуку нових методів і форм здійснення державного управління, які в своєму підґрунті будуть мати нові парадигмальні основи.

Такою концептуальною основою може стати синергетика як новий підхід до вивчення складних систем, що здатні до самоорганізації. З'явившись у 80-х роках минулого століття для пояснення поведінки нелінійних систем у термодинаміці, вона здобула широке розповсюдження в усіх сферах наукових знань. Так, дослідженню синергетичних питань розвитку суспільства присвячено роботи Г. Хакена, О. Князевої, І. Пригожина, С. Курдюмова та ін. У державному управлінні проблем використання методології синергетики торкаються дослідження В. Корженка, В. Мартиненка, В. Князева. Синергетика знайшла широке застосування в соціології, політології, економічних науках, проте в науці державного управління як методологічний принцип аналізу складних систем (до яких і відноситься система державного управління) вона ще використовується недостатньо.

Мета статті – виявити засади синергетичного аналізу складних систем та запропонувати можливі напрямки застосування синергетики як методологічного принципу управління складними системами, такими як система державного управління.

Синергетика – течія в науці, яка виникла нещодавно на перехресті двох теорій – “теорії хаосу” і “нелінійної динаміки”. Теорія хаосу вивчає вплив хаосу на поведінку складних систем. Нелінійна динаміка вивчає поведінку складних нелінійних систем. Тому синергетика поєднує ці дві теорії і вивчає поведінку складних нелінійних систем у різні періоди їх функціонування.

У протилежність механістичному баченню функціонування системи, синергетика вчить, “що зміни, нестабільність, непередбачуваність є невід’ємними характеристиками творчого процесу у природі та що хаос є не винятковим, а нормальною частиною реальності” [6, с. 4].

Хаос постійно присутній у процесі функціонування складної системи, він має різний вплив на неї в різні часи. Тому існує два типи хаосу: “рівноважний тепловий та нерівноважний турбулентний” [5, с. 225]. Тепловий хаос існує, коли система знаходиться у стані рівноваги. Його характерні просторові та часові прояви носять мікроскопічний характер і тому його вплив на систему практично не помітний. Турбулентний хаос відтворює нестабільність системи, його просторові та часові характеристики настільки явні, що поведінка системи здається хаотичною.

Присутність турбулентного хаосу у функціонуванні більшості систем робить їх складними та непередбачуваними у своїй реакції на зовнішні (управлінські) впливи. Складна система складається з “частин, що самостійно утворюють взаємозв’язки з такими ж частинами системи, та, що знаходяться у взаємодії із зовнішнім середовищем, яке оточує систему” [6, с. 13]. Тобто, це такий клас систем, що характеризується великою кількістю зовнішніх і внутрішніх зв’язків між її елементами. Кожна складова такої системи представляє собою комплексну підсистему, дії якої може мати зовсім непередбачуваний для функціонування системи результат.

Складні системи постійно перебувають під впливом зовнішніх випадкових і не випадкових, значних та незначних за своїм значенню дій, які називаються “флуктуаціями”. Під впливом “флуктуацій” система починає спонтанно структурно перебудовуватися, і цей процес називається самоорганізацією.

Клас систем, що спроможні до самоорганізації, – це відкриті системи. Відкритість системи означає присутність у ній джерел та стоків. Коли мова йде про джерела та стоки, завжди виникає образ якогось обособленого чи локалізованого джерела, наприклад, ключ дає початок струмку, струмок – повноводній річці. Зовсім інша картина відбувається у складних системах. Джерела та стоки присутні в кожній точці таких систем, тобто вони є об’ємними. Процеси обміну в таких системах відбуваються не тільки через певні канали, а і в кожному пункті даної системи. Щоб з’ясувати для себе суть процесів, які відбуваються в таких системах, необхідно уявити суміжні одне до одного середовища або два якісно різних шари одного середовища, що мають спільні області зіткнення. В одному середовищі відбуваються певні процеси, а інше, що прилягає до першого у певній області, виступає живлячим базисом, який підтримує ці процеси. У кожній точці таких середовищ відбувається процес обміну: постійно прибуває потрібна речовина та відходить продукт обміну. Такою системою, наприклад, є місто, яке має розвинену інфраструктуру транспорту, зв’язку тощо, яка забезпечує певний стан міського життя в кожному місці такої системи.

Відкритість системи – необхідна, але недостатня умова для виникнення процесу самоорганізації, тобто “не всяка система, що відкрита, самоорганізується” [1, с. 8]. Вона є першим необхідним фактором для самоорганізації у складній системі.

Друга умова виникнення процесу самоорганізації залежить від внутрішнього стану системи. Для розуміння, як веде себе система, необхідно визначитися з поняттям структури системи. Структура – це “локалізований у певних дільницях середовища процес, що має визначену геометричну форму” [1, с. 9]. У різних ситуаціях, під впливом флуктуаційних процесів система веде себе по-різному. Ця поведінка цілком залежить від її внутрішнього стану. Ілля Пригожин (1986), у своїй роботі “Порядок з хаосу”, виділяє два суттєвих стана складних систем: врівноважений та нерівноважений [5, с. 284].

Урівноважений стан системи чи врівноважена система характеризується взаємною урегульованістю дій вхідних і вихідних факторів. Основною ознакою таких систем є “структурна стійкість”, тобто при штучному додаванні до системи структурних одиниць “новий режим функціонування не встановлюється, а самі нові одиниці (“інноватори”) гинуть” [5, с. 251]. Процес самоорганізації в такій системі не відбувається, вона не сприятлива до флуктуацій. Системи, які знаходяться в урівноваженому стані, визначаються структурною стабільністю і є консервативними і несприятливими до змін та інновацій.

Що стосується нерівноважених систем, то вони навпаки, характеризуються дисбалансом дій вхідних та вихідних факторів. Головною ознакою таких систем є “структурна нестійкість”, тобто в такому стані у системі “флуктуації не затухають, як то було у врівноваженому стані, а навпаки, посилюються і заволодівають усією системою” [5, с. 197]. Завдяки цьому, у системі починається процес виникнення нових структур, тобто іде процес самоорганізації.

Таким чином, для виникнення процесу самоорганізації необхідно, щоб система задовольняла двом умовам: 1) була відкритою (щоб у ній відбувалися флуктуаційні процеси); 2) знаходилась у нерівноваженому стані (система була сприятливою до флуктуацій).

Виникає запитання: завдяки чому система з врівноваженого стану, як привабливішого для її існування, переходить до нерівноваженого?

Цей перехід залежить від “боротьби” двох протилежних факторів: “відтворюючого структури, що нарощує неоднорідності в суцільному середовищі, та того, що розсіює ці неоднорідності” [1, с. 10]. Якщо в системі накопичена критична маса неоднорідностей (наприклад, політичних партій, які мають різне уявлення про напрямки розвитку держави) і відсутнє джерело їх розсіювання (наприклад, політична сила, яка об’єднає ці політичні партії та визначить єдиний напрямок розвитку держави), то система починає переходити в нерівноважений стан (наприклад, політична криза), в якому розпочинаються спонтанні процеси самоорганізації.

Завдяки процесу самоорганізації система постійно змінюється та трансформується. Причому розвиток складної системи не є детерміністичним (чітко встановленим), а має декілька можливих напрямків розгортання процесів. Таким чином, можна зробити висновок, що складні системи за своєю природою є нелінійними.

Нелінійність – це фундаментально нова концептуальна основа синергетики. Переважна більшість складних систем, що існують у природі, – нелінійні. У математичному розумінні вона “означає певний вид математичних рівнянь, що мають у своєму складі шукані величини у ступені більшому, ніж одиниця, чи коефіцієнти, які залежать від властивостей середовища. Нелінійні рівняння можуть мати декілька (більш ніж одне) якісно різних рішень”. Звідси витікає “фізичний сенс

нелінійності: великій кількості рішень нелінійних рівнянь відповідає велика кількість шляхів еволюції системи, що описується даним рівнянням” [1, с. 9]. У соціальному розумінні процес розвитку подій (наприклад, після управлінського впливу держави) має декілька можливих шляхів розгортання.

Особливості нелінійності складних систем полягають у такому.

По-перше, завдяки нелінійності в неврівноважених системах відбувається процес “розростання малого” чи “посилення флуктуацій”. Цей ефект у системах такого класу було відкрито метеорологом Е. Лоренцом у 1961 р., та названо “ефектом метелика” [6, с. 10].

Лоренц досліджував процеси, що відбуваються у природі, використовуючи комп’ютерне моделювання метеорологічних процесів. Світова метеорологічна система є високо нелінійною, нестабільною та турбулентною в більшості таких частин, як швидкість повітря і температура. Варіюючи різними показниками за допомогою комп’ютеру, він намагався отримати деякі дані для прогнозування погоди. Результат був зовсім не сподіваним, вводячи дуже незначні за своїм значенням параметри для системи, він отримав реакцію, що була зовсім не адекватною до величини впливів. Тобто, система починала посилювати ці сигнали, що призводило до зміни системи в цілому.

У соціальному житті “ефект метелика” може призводити до того, що незначні за своїм змістом події починають підсилюватися в системі і зумовлюють до глобальних змін. З точки зору управління, “ефект метелика” надає можливість організувати незначні впливи на систему і отримувати значні результати, підвищуючи ефективність.

По-друге, система, що знаходиться у врівноваженому стані, демонструє поріг сприятливості, нижче якого – все стирається, забувається та не залишає ніяких слідів. Саме завдяки цій якості стає можливим проводити аналіз складних систем у врівноваженому стані.

По-третє, нелінійність створює свого роду “квантовий ефект” – дискретність шляхів еволюції нелінійних систем [1, с. 10]. У складних нелінійних системах процес самоорганізації може відбуватися в різних напрямках під впливом одних і тих же флуктуацій. Тобто, у критичні моменти розвитку системи, які називаються “точками біфуркації”, система може розвиватися в декількох напрямках. Тому ці системи характеризуються багатоваріантністю, альтернативністю шляхів еволюції. Але існує деяка детермінованість у виборі розвитку цих шляхів. Це пов’язано з тим, що для кожної системи існує певний набір “структур-атракторів”, (“attract” – з англійської мови приваблювати), які розсіяні в середовищі. Система, що попадає в поле дії певного атрактора, починає структуруватися таким чином, щоб її структура була схожа на структуру-атрактор.

По-четверте, складні нелінійні системи характеризуються можливістю змін напрямків течій процесів самоорганізації. Це пов’язано з тим, що в моменти точок біфуркацій вибір шляху еволюції відбувається випадково, а сама випадковість, як правило, ніколи не повторюється. Завдяки цій особливості, картина процесу на початку, на проміжній стадії, і після закінчення процесу може бути зовсім протилежною.

Нелінійні системи характеризуються багатоваріантністю шляхів еволюції та випадковістю своєї поведінки. Тому виникає важливе питання: яким чином можна впливати на перебіг процесів у складних системах і до чого це може призвести, тобто встає питання управління складними системами.

Управління системами, що характеризуються нелінійністю та відкритістю, дуже складне завдання. Перш за все, функціонування таких систем залежить від великої кількості елементів, які взаємодіють, а кожна локальна дія або локальне втручання в систему може привести до зовсім не гаданих глобальних змін. Як підкреслював Уїдінгтон: “У сучасний час ми ще мало знаємо про те, як буде реагувати система на ті чи інші зміни. Дуже часто відгук системи на збурення є протилежним від того, що очікувалося, від того, як нам підказувала наша інтуїція. Наш стан “обманутих надій” точно відображає введений у Масочусецькому технологічному інституті термін “контрінтуїтивний”, який можна трактувати так: ця “штука” веде себе не так, як повинна була себе вести” [4, с. 266]. Таким чином, розв’язання проблеми управління складними системами скоріше зводиться до виявлення загальних тенденцій їх поведінки.

Кожна складна система у процесі еволюції прагне утворити такі структури, щоб вони на певний час були найменш сприятливими до зовнішніх впливів. Такі структури називаються структурами-атракторами, тобто “ті реальні структури у відкритих нелінійних середовищах, на які виходять процеси еволюції в цих середовищах у результаті затухання в них перехідних процесів” [1, с. 7]. Складна система має декілька структур-атракторів, що розсіяні у просторі.

Система, що знаходиться в невірноваженому стані, під впливом флуктуацій починає процес самоорганізації, але, підпадаючи під поле дії певного атратора, вона починає еволюціонувати в напрямку цього відносно стійкого стану.

Наступним, але не менш важливим елементом, що характеризує поведінку складних систем, є швидкий (лавиноподібний) розвиток процесів. В основі такої поведінки у складних системах лежить “нелінійний позитивний зворотній зв’язок”. У механіці добре відоме поняття негативного зворотного зв’язку, що повертає систему до стану рівноваги. Позитивний зворотній зв’язок, навпаки, уводить систему від стану рівноваги. Він є основним джерелом невірноваженості в системі, і тому є необхідним джерелом для еволюції у складних системах. Завдяки позитивному зворотному зв’язку, у складних системах відбувається швидкий процес збільшення кількості речовини, пропорційно його концентрації в цій системі. Так, висловлювання “гроші роблять гроші” є метафоричним висловом цього процесу в економіці.

Достатньо тривалий час система розвивається стабільно і врівноважено. Таким чином, переростаючи поріг неквапливого росту, вона починає розвиватися надто швидко і переходить до стану невірноваженості, що приводить до підвищення чутливості до флуктуацій. Проте вплив флуктуацій на інтенсивність процесів самоорганізації в системі залежить від їх топології. Малі збурення, якщо вони впливають на периферію складної системи, можуть бути непоміченими, через те, що в системі відбувається процес прискореного збігання інтенсивної області дії до центру структури системи. Але якщо малі збурення впливають на центр системи – це приводить до прискорення процесу самоорганізації і прояву “ефекту метелика”.

У системі під впливом флуктуацій починається швидкий процес самоорганізації. Таким чином, можна зробити висновок, що для управління складними системами необхідно визначити її структурну топологію (виявити елементи, від яких залежить стан системи), установити структури-атрактори (стани системи, в напрямку яких вона може самоорганізовуватися), сформулювати управлінській вплив на найбільш значимі складові системи.

Синергетика, що вивчає та пояснює функціонування складних систем (таких як, наприклад, держава), демонструє новий методологічний підхід до управління ними.

По-перше, вона пояснює, завдяки чому у складних системах розпочинається процес самоорганізації, тобто перехід від урівноваженого до неурівноваженого, а потім повернення до стану рівноваги, який уже характеризується новими системними якостями.

По-друге, у складних системах існує декілька альтернативних шляхів розвитку, що призводить до неможливості прогнозування поведінки складних систем такого класу, використовуючи тільки первісні дані. Хоча система і має певну кількість шляхів еволюції, але в точках біфуркації, тобто в точках вибору шляхів розвитку виявляється деяка детермінованість розвитку процесів. Цей факт пов'язано з присутністю структур-атракторів, що формуються в надрах складної системи.

По-четверте, вона розкриває закономірності та умови протікання швидких лавиноподібних процесів, основною умовою яких є присутність позитивного зворотного зв'язку.

По-п'яте, синергетика дає уявлення про те, як правильно управляти складними системами. Головним принципом якого є не сила, а вірна топологічна конфігурація чи архітектура впливу на структуру системи. Не великі, але вірно зорганізовані впливи – ось основний елемент управління складними системами.

Під впливом синергетичної методології в науці державного управління сьогодні формується нова державноуправлінська парадигма, яка надає пояснення різним процесам сучасного світу. Розгляду цих та інших процесів у державному управлінні будуть присвячені наступні дослідження.

#### **Література:**

1. *Князева Е. Н.* Синергетика как новое мировоззрение: диалог с И. Пригожиным / Е. Н. Князева, С. П. Курдюмов // Вопросы философии. – 1992. – № 12. – С. 3–20.
2. *Курдюмов С. П.* Синергетика – теория самоорганизации: идеи, методы, перспективы / С. П. Курдюмов. – М. : Математика и кибернетика, 1993. – 97 с.
3. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
4. *Пригожин И.* Самоорганизация в неравновесных системах: От диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации / И. Пригожин. – М., 1979. – 236 с.
5. *Пригожин И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / И. Пригожин, И. Стингерс. – М. : Прогресс, 1986. – 431 с.
6. *Kiel L. D.* Managing Chaos and Complexity in Government / L. D. Kiel. – San-Franisco : Jossey-Bass Publishers, 1994.

#### ***Solovykh V. P.* Synergetic model of public administration.**

*In the article principles of the use of synergetic methodology are presented to realization of management the difficult systems, such as a system of public administration.*

**Key words:** public administration, synergy, a system, model of public administration.

*Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.*



**К. Ю. Вороніна,**

*к.політ.н., докторант,*

*доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Київ*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ**

*Проаналізовано основні теоретичні підходи до трактування поняття “політичне проектування”. Визначено різницю між категорією “політичне проектування” та суміжними з нею поняттями (політичне планування, політичне моделювання, управління політичними ризиками, політичне прогнозування). Розкрито основні типи об’єктів політичного проектування. Підкреслено актуальність і важливість проектної діяльності в державному управлінні.*

**Ключові слова:** політичне проектування, політичний проект, політичне планування, політичне моделювання, управління політичними ризиками, політичне прогнозування.

Політичні процеси сучасності відзначаються динамічністю та складністю, тому потребують від політичних суб’єктів активної участі в телеологічному перетворенні політичної реальності як на мікрорівні (конкретних політичних інститутів), так і на макрорівні (системи органів державної влади). Неврахування необхідності далекоглядного підходу в політико-правовій діяльності інститутів влади може призвести до низької якості державного управління, яке не можливе без актуалізації таких понять, як політичне моделювання, політичне планування, політичне прогнозування, управління політичними ризиками. На сьогоднішній день учені усього світу звертаються до нової наукової категорії, яка б поєднала в собі всі ті необхідні теоретичні і інструментальні розробки, що застосовуються до ефективної системи органів державної влади. Така інтегральна категорія носить назву “політичне проектування”.

Серед зарубіжних дослідників політичного проектування відомі Ф. Авчібуджи, Г. Бенвеністе, Х. Керзнер, Р. Левітт, Н. Мартін, Д. Метзчер, Ф. Олмендінгер, Р. Дж. Опп, М. Пеннінгтон, В. Скотт, Дж. І. Скок, Дж. Террієр, Ф. Фішер, Д. Форестер та інші. Серед пострадянських дослідників – А. Афонасова, Д. Єжов, К. Лістратов, А. Логунов, М. Макаров, М. Мухудаєв, Г. Пушкарьова, А. Шалак, В. Якунін та інші. Оскільки сам термін “політичне проектування” є молодим у державному управлінні, то він потребує уточнення та формування чіткої методології.

Мета даної статті полягає в розкритті основних теоретичних підходів до визначення поняття “політичне проектування”.

Політичне проектування є молодою категорією, яка потребує розширення методологічної бази і уточнення інструментарію. Це складна задача для дослідників політичного проектування, оскільки воно відбувається не тільки на теоретичному рівні, але, перш за все, нерозривно пов’язане з політичною дійсністю. Політичне проектування не є процесом складання ідеалізованих концептів майбутнього (моделюванням політичної дійсності), а пропонує конкретну практичну орієнтацію на політичне майбутнє, яка несе в собі і тактичні складові, і, що найбільш важливо, стратегічне мислення. Політичне проектування також відрізняється від політичного прогнозування, оскільки включає в себе “управління ризиками”, а не фантазію про політичні реалії майбутнього.

З нашої точки зору, політичне проектування спирається здебільшого на апеляцію до реального стану речей, актуалізацію зв'язків сучасності та передуючих практик.

Для розуміння цього феномену доречно перейти до аналізу різних підходів до трактування поняття “політичне проектування”.

Сам термін до 70-х років ХХ ст. асоціювався із соціально-політичним проектуванням, тому в деяких дослідників з'явилася кореляція між явищами “політичне проектування” та “технології впливу на масову свідомість”. Під політичним проектуванням розумілася “науково-теоретична і одночасно предметно-практична діяльність зі створення проектів розвитку соціальних систем, інститутів, соціальних об'єктів, їх якостей і відносин на основі політичного передбачення, прогнозування і планування соціальних якостей і властивостей, які являються значимою соціальною потребою” [1, с. 64].

Але ставити знак рівняння між поняттям соціально-політичне і політичне проектування не можна, оскільки об'єкти політичного проектування не завжди вписуються в рамки соціально значимих.

Перші приклади політичного проектування ми знаходимо ще у працях Платона і Аристотеля, які намагалися змоделювати і описати характерні якості різних форм державного правління, і деякі з них пропонували як ідеальні. Зрозуміло, що зводити сучасне політичне проектування до процесу пошуку ідеалів політичних феноменів не доречно.

Політичне проектування є складним процесом, який зачіпає інструментарій багатьох галузей політології, державного управління, економіки та менеджменту. Саме тому це поняття потребує уточнення і генералізації знань. У розвинених країнах мислення на декілька десятків років “наперед” є нормальною практикою. В Україні політичне проектування знаходиться в зародковому стані та має викривлений характер: вагома кількість політичних рішень приймається ситуативно, а політичні інститути не мають можливості виконувати власні функції в повному обсязі. Крім того, відсутні механізми ефективного контролю за виконанням прийнятих політичних рішень. Тому більшість політичних проектів носить “перфомансний” характер, основною метою яких є збільшення рівня легітимності політичної еліти.

Саме слово “проект” асоціюється зі словами “план” чи “задумка”. Зрозуміло, що і проектна діяльність має мету, тобто є телеологічною діяльністю, яка залучає величезний діапазон ресурсів: владних, фінансових, часових, людських, організаційних та ін. Саме проектування відбувається завжди з орієнтацією на майбутнє, при цьому враховуються висхідні данні сьогодення та історичний досвід. С. Клягін виділяє такі орієнтири проектного відношення до майбутнього:

- 1) структурування та ранжування соціального часу;
- 2) розробка образів і моделей майбутнього;
- 3) конфігурація та забезпечення взаємодії існуючих моделей майбутнього і соціального часу;
- 4) обґрунтування та реалізація стратегії і засобів досягнення бажаного майбутнього і врахування небажаних соціальних перспектив [4, с. 44].

Саме із-за складності і комплексності політичного проектування його не можна порівняти з політичним моделюванням, політичним плануванням, політичним прогнозуванням. Політичне проектування завжди пов'язане з впливом на політичні процеси та явища. “У результаті здійснюється діяльність над діяльністю і ситуація породжує задачу управління в її рафінованому вигляді... Коли ми впливаємо, то рухаємо і змінюємо

траєкторію природного розвитку. При цьому ми можемо здійснювати управління у вигляді або однократної направленої дії, або системи впливів, які розподіляються в певному часі управління. У результаті зрозуміло, що політичне проектування завжди “переробляє” об’єкт впливу, тобто впливає на нього штучно, за допомогою застосування набору інструментів, в той час як, наприклад, планування виходить з існуючого стану речей і поетапно розкриває, що необхідно зробити для досягнення політичних цілей. Щодо прогнозування, то воно не має відношення до політичного впливу, а керується тільки наявною інформацією про сьогодення [4, с. 50–51].

Слід підкреслити, що політичне проектування – це завжди суб’єктно-об’єктні відносини. При цьому, при якісній зміні об’єкта може змінюватися і мета політичного проектування. На нашу думку, важливо не тільки надати об’єктові бажані риси, але і зробити так, щоб проект успішно та ефективно працював. І тут важливу роль відіграє антикризове управління як превентивне управління з метою адекватного виходу з кризових ситуацій. У практику державного управління воно було привнесено з менеджменту. І Василенко виділяє такі етапи антикризового менеджменту, які застосовуються і в політичному проектуванні:

– формування команди антикризового менеджменту. На цьому етапі важлива роль саме ефективного політичного лідера, його професіоналізм та лідерські якості. Такий лідер повинен вміти раціонально розподіляти обов’язки між членами команди (унікнути ситуації, коли “всі відповідають за все”);

– аналіз висхідних даних про об’єкт політичного проектування (застосовуються соціологічні данні);

– визначення можливих кризових ситуацій. Включає в себе аналіз причин кризи, її характер (інтенсивність, локалізація, включення груп);

– формулювання альтернатив у ситуації вибору;

– вибір оптимального варіанту вирішення проблемної ситуації і розробка на його базі концепції антикризового менеджменту;

– безпосередня реалізація політичного проекту і постійний моніторинг змін;

– виправлення помилок у процесі реалізації політичного проекту [4, с. 12–14].

Уважаємо за доречне до процесу проектування додати ще один не менш важливий етап: оцінка результатів політичного проекту. На цьому етапі можливими є декілька варіантів розвитку сценарію політичного проекту:

– він може бути успішно реалізований (основна мета політичного проекту досягнута);

– він може залишитися проектом “на папері”;

– він може бути частково реалізований. Тобто в процесі політичного проектування могла відбуватися корекція основної мети і тому результати проекту значно різняться від очікуваних з часу його започаткування;

– він може бути нереалізованим взагалі або малоефективним.

Як бачимо, у процесі політичного проектування застосовуються науково обґрунтовані методи і технології, які впливають на політичну дійсність. Тому політичні проекти можуть бути направлені на трансформацію політичних інститутів, на формування політичних інститутів “з нуля”, на зміну розстановки політичних сил, на модернізацію нормативного порядку, на підвищення ефективності державного управління, на боротьбу з кризою в конкретних сферах діяльності суспільства тощо. Спектр політичного проектування зачіпає і більш високий рівень політики, наприклад, стратегічне проектування розвитку окремо взятої держави або геополітичні інтереси держав.

Така варіативність об'єктів політичного проектування обґрунтовує існування множинності теоретичних підходів до нього. Найбільш розповсюдженими є такі:

1. Об'єктно орієнтований підхід. У рамках цього підходу політичне проектування копіює інструментарій проектування технічних систем.

Уся “енергія” політичних проектів направлена на покращання політичних інститутів і процесів у їх співвідношенні із запитом громадян. Сама політична реальність при цьому вважається такою, яку неможливо змінити корінним чином. За цим типом проектування застосовується дедуктивний метод: цілісність бачення майбутнього стану об'єкта досягається завдяки руху від загального до часткового. Він є ефективним у роботі над трансформацією політичних інститутів, або, наприклад, конструюванні нової політичної партії, але не пристосований для роботи над проектами, які зачіпають інституційні основи суспільства. Нераціональним у стратегічних проектах цей підхід є тому, що не здатний урахувати множинність інтересів у суспільстві, де одні політичні сили можуть боротися за зміни, інші за збереження статусу кво.

2. Проблемно орієнтований підхід відкидає необхідність застосування жорсткої детермінованої структури при політичному проектуванні. Політичне проектування стає постійною діагностичною роботою, яке зачіпає широке коло проблем, враховує багатофакторність політичного життя. Прикладами подібних політичних проектів є конкретні політичні програми (наприклад, боротьба з корупцією). Г. Пушкарьова пропонує таку послідовність дій при політичному проектуванні:

- виявлення проблемних зон у функціонуванні об'єкта, які складають труднощі у виконанні суспільнозначимих функцій;

- аналіз факторів і причин, які спричиняють проблеми;

- формулювання цілі та задач;

- визначення способів, механізмів і технологій досягнення поставленої мети;

- прогностична оцінка можливості реального оновлення політичного об'єкту чи процесу.

Таким чином, за проблемноорієнтованим підходом зміни стаються в напрямі поступового пристосування старого порядку до нового, при цьому акцент робиться на поступовість змін.

3. Суб'єктно орієнтований підхід, за яким зміни політичного нормативного порядку відбуваються не “зверху”, а в результаті управлінської взаємодії між політичною елітою та громадянами. Суб'єкти політичного проектування не нав'язують політичні проекти, а створюють умови, за яких у громадян формується відчуття необхідності в існуванні проекту, тобто запит на той чи інший політичний товар. Проектуються певні види активності, які здатні призвести до виникнення політичних об'єктів, а не самі об'єкти. При цьому громадяни відчують власну включеність до процесу політичного проектування, що, в свою чергу, надає політичним проектам значний кредит довіри [4, с. 79–84].

Відтак, політичне проектування може відбуватися на різних рівнях. Саме тому досі не вироблений єдиний підхід для розкриття феномену політичного проектування. Одні дослідники наголошують на менеджерському підході до розкриття цього поняття. Так, Г. Пушкарьова вважає, що політичне проектування копіює багато теорії з управлінської науки і інструменти проектного менеджменту можуть бути застосовані і реформуванні державного управління та державної служби. “Саме проектна діяльність і її імплементація як діяльність з реалізації проекту дозволяють запобігти низці проблем, які виникають при введенні нового “миттєво”, без належної прогностичної

оцінки можливих наслідків, фрагментарно, перевтілюючи процес реформування в штопання дірок у постарілій тканині соціальних відносин” [6, с. 49].

Інші дослідники схиляються до думки, що політичне проектування майже дорівнює політичному плануванню. Д. Єжов політичні проекти називає реалістичними сценаріями політичних процесів майбутнього, в результаті яких створюється багатоскладовий прогностичний продукт передвказаного типу, сконструйований шляхом застосування спеціальних технологій. Акцент в цьому процесі зміщений з цілепокладання та ідеалізації на оптимізацію політичних інститутів та процесів [4, с. 54].

Саме проектування може відбуватися як “знизу”, так і “зверху”. “Знизу” – як надання певної творчої направленості діяльності мас (інтенція народу) і формування у громадян відчуття, що правила гри вони продуцують самі. “Зверху” пропонується новий нормативний порядок. Так, С. Іванова вважає, що джерелом ефективності політичного проекту є технологія впливу на людей та технологія реалізації проекту, що дозволяє здійснювати системний контроль за невизначеністю і підвищувати керованість соціальними процесами [3, с. 189].

Хоча сам термін є молодим у політичних науках, він став невід’ємною частиною не стільки теоретичної науки, скільки частиною політичної, політико-правової діяльності інститутів держави. Політичне проектування є комплексним поняттям з чітко визначеною структурою та етапами реалізації (включає в себе не тільки планування, але управління проектами з врахуванням усіх можливих ризиків та змін). Оскільки політичне проектування як напрям з’явилося на пострадянському просторі нещодавно, то розробка методології політичного проектування дозволить перевтілити його у професійний вид діяльності.

#### **Література:**

1. *Афонасова А. В.* Проблема понятия и элементной базы модели политического проектирования / А. В. Афонасова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : Социология. Политология. – 2013. – Т. 12. – Вып. 2. – С. 64–68.
2. *Бутченко Т. І.* Соціально-політичне проектування: проблеми взаємозв’язку суспільних потреб і державних інтересів : монографія / Т. І. Бутченко. – Запоріжжя : КСК-Альянс, 2011. – 280 с.
3. *Іванова С. В.* О политическом проектировании и проектной деятельности в сфере политики / С. В. Иванова // Пространство и время. – 2011. – № 1 (3). – С. 188–193.
4. Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций : материалы X Междунар. науч. конф. – Ч. 1. – М. : ЛЕНАНД, 2013. – 456 с.
5. Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций : материалы X Междунар. науч. конф. – Ч. 2. – М. : ЛЕНАНД, 2013. – 480 с.
6. *Пушкарева Г. В.* Технологии социального проектирования в процессе реформирования государственной службы / Г. В. Пушкарева // Общественные науки и современность. – М., 2011. – № 4. – С. 44–51.

#### **Voronina K. Yu. Theoretical approaches to defining political project management.**

*In this article the author has analyzed the main theoretical approaches to defining the concept “political projection”. The researcher has determined the difference between the category “political projection” and closely related concepts (political planning, political modeling, political risk management and political prognostication). The main types of political projection objects have been considered. The author has highlighted the topicality and the importance of a projection activity in public administration.*

**Key words:** political projection, political project, political planning, political modeling, political risk management and political prognostication.

*Надійшла до редколегії 12.02.2015 р.*

**Л. В. Хашиєва,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **КОНЦЕПЦІЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В СОЦІАЛЬНО-НАУКОВОМУ ЗНАННІ**

*Викладено різні концепції ідентичності, представлені в сучасному соціально-науковому знанні. Проаналізовано як відносно стабільні аспекти змісту відповідного поняття, так і відмінності в його значеннях. Обґрунтовано думку щодо того, в якому теоретичному контексті використання концепції видається найбільш евристичним.*

**Ключові слова:** ідентичність, “самість”, розрізнення, ототожнення, соціокультурна взаємодія, комунікація, інтерсуб’єктивність.

Останнім часом термін “ідентичність” після відносного забуття знову набув широкого вжитку як у соціальних науках, так і в політичному й навіть журналістському лексиконі. Він замінив такі колись популярні поняття, як “самосвідомість”, “самовизначення” по відношенню до особистості, групи, етносу тощо.

В україномовних текстах зміст слів “ідентичність” і “тотожність” співпадає. Однак у вітчизняному соціально-гуманітарному знанні відповідний термін як поняття практично не розроблений. Натомість в англійській та німецькій літературі він отримав статус категорії, що має важливе пізнавальне значення під час характеристики стійких і повторюваних рис будь-якої одиниці, що проявляються в різних ситуаціях або в однаковій ситуації у різні проміжки часу.

Слово “ідентичність” походить від латинського кореня “idem” (те ж саме) та означає здатність речей залишатися тими ж самими, зберігати свою “сутність” у процесі трансформацій. Однак воно також використовується, коли йдеться про одиничне буття особистості, її “самість” (англ. Self), що забезпечує її екзистенційну самототожність. Поняття в його класичному розумінні передбачає референцію до категорій часу та буття. Пізніше відношення індивіду до самого себе трактувалося в контексті соціокультурної реальності з її темпоральністю в межах дихотомій “Я – Інший” (“Ми – Інші”) та “Его – Альтер”.

На цьому зокрема наголошує П. Рікер, підкреслюючи, що “ідентичність” у сучасному розумінні містить два різних значення, що відповідають латинським словам “idem” та “ipse”. “Idem” означає “у вищому ступені подібне”, “аналогічне”, “таке ж саме”, “одне й те ж”, тобто має на увазі незмінність у часі (згідно з Кантом “Beharrlichkeit in der Zeit”) [8]. Антонімами в цьому випадку є слова “різний”, “змінний”. Термін “Ipse” пов’язаний з поняттям “самості” (ipseite), “самого себе”: хтось тотожний самому собі. В якості антонімів тут можна навести слова “інший”, “інакший”. Це значення містить лише визначення повного співпадіння суб’єкта із самим собою, незалежно від стійкості в часі. У першому випадку мова йде про встановлення сталості “самості” в часі, а в другому – про її тотожність самій собі. На думку П. Рікера, використовуючи це поняття, дослідники загалом змішують обидва значення: ідентичності з самим собою (самості) та ідентичності як того ж самого. Відповідно припускається, що першому сенсу слова “ідентичний” суперечить другий – “вкрай

подібний, аналогічний”, – що має на увазі, що така максимальна подібність (у часі) можлива, лише якщо для неї є основа, непідвладна часовим змінам. Рікер вважає, що антиномія, яка виникає в цьому випадку, виявляється одночасно неминучою та нерозв’язною. Неминучою тому, що використання однієї назви з метою позначення особистості, групи, суспільства, культури стосовно всього їхнього існування в часі передбачає наявність такої незмінної основи. Одночасно досвід, що переживається безпосередньо, та спостереження, які фіксують, що оточення та власні настрої є мінливими, не узгоджуються з цією ідеєю. Нерозв’язною тому, що використання категорії ідентичності в сенсі самості несумісне з уявленням щодо зв’язку людей з мінливим оточенням. Припущення щодо незмінного начала особистості або артефакту не дозволяє вирішити питання щодо їх адаптації в умовах зовнішніх змін. Тим не менш це протиріччя неодноразово намагались вирішити, про що свідчать зміни та уточнення, які пропонували та обґрунтовували різні автори в процесі роздумів щодо ідентичності (тотожності).

Користуючись поняттям ідентичності, дослідники зазвичай беруть до уваги три його виміри – індивідуальний, соціальний та культурний. Цю спільну основу можна віднайти практично в усіх варіантах його застосування. Натомість відмінності відносяться до характерних для кожної з наук об’єктів ідентифікації. Так, в етнології концепт ідентичності став співвідноситись з ключовим для цієї науки поняттям етносу. Соціологи – прихильники культурного структуралізму – використовували його з метою характеристики концептів ролей та референтних груп. Послідовники символічного інтеракціонізму, що спочатку говорили здебільшого про “самість” (Self), також поступово перейшли до використання поняття ідентичності. У межах концепції соціальної драматургії, запропонованої І. Гофманом, центральне місце посідала презентація себе іншим. А. П. Бергер та Т. Лукман надали цьому поняттю узагальнену теоретичну форму, базуючись на притаманному їм логічному поєднанні конструктивістської та феноменологічної позицій [5].

Отже, в різних теоретичних контекстах значення поняття ідентичності суттєво відрізняються. Це ускладнює порівняння та узагальнення результатів досліджень, отриманих соціологами, антропологами, психологами, а останнім часом і науковцями з галузі державного управління. Одночасно взаємні посилення представників різних наук дозволяють припустити, що, незважаючи на багатозначність, поняття має змістовне ядро, що зберігається в будь-якому разі.

У зв’язку з цим з епістемологічної точки зору видається важливим отримати відповідь на декілька запитань: які аспекти змісту поняття залишаються відносно стабільними у різних варіаціях його використання; чим можна пояснити відмінності в його значеннях; в якому теоретичному контексті – при сучасному стані соціально-наукового знання – його використання видається найбільш евристичним.

Поняття ідентичності виявилось міцно пов’язаним з вихідними припущеннями психології розвитку, символічного інтеракціонізму та феноменології. Це забезпечило передумови для його трактування в термінах соціального конструювання. З того часу – кінець 1960-х рр. – й дотепер зі зміною пізнавальних парадигм поняття ідентичності посіло нову пізнавальну позицію і трактується в цій теоретичній системі координат. Якщо ще в “Негативній діалектиці” Т. Адорно воно використовувалося з метою позначення фундаментальних відмінностей як таких, що мають самодостатнє значення в контексті буття, то тепер все більш очевидним стає його інструментальний статус. Проти західної філософської традиції онтологізувати “тотожність” наполегливо

виступали Ж. Дерріда та Ж. Делез. Обидва філософи стверджували значимість розрізнення та відмінності як основоположних характеристик реальності та доводили неправомірність наділення ідентичності приматом у порівнянні з ними.

Із соціально-політичних причин термін “ідентичність” у 1960-і рр. стрімко вийшов за межі соціальних наук та утвердився в журналістському лексиконі, мові соціальної та політичної практики. Каталізаторами такої популярності стали процеси деколонізації, що розпочались після Другої світової війни, зростання інтересу до теми “масового суспільства” у 1950-і рр. та студентські рухи 1960-х рр.

У 1980-і рр. дискусії щодо ідентичності в соціальних науках відновилися та набули особливої гостроти у зв'язку з тим, що в соціальній науці та постмодерністській соціокультурній реальності актуалізувалася тематика расових, етнічних, гендерних відмінностей [2]. Одночасно посилилась критика багатозначності та зайвої частоти використання цього поняття, що перетворили його на кліше. Як зазначає К. Келхоун: “Інтерес до ідентичності також обумовлений тими її проявами в межах модерніти, які виявили її проблематичність. Йдеться не просто про те, що нас більше, аніж наших пращурів, цікавить, хто ми такі. Скоріше нам набагато складніше встановити, хто ми такі, прийнятним чином підтримувати власну ідентичність в процесі нашого життя та добиватися її визнання іншими” [4].

Вище були наведені ті загальні теоретичні положення, на яких ґрунтується будь-яке сучасне визначення ідентичності. В одних працях вони формулюються в явному вигляді. В інших присутні імпліцитно. Тим не менш, наразі в соціальних науках вони залишаються загальноновизнаними.

Стосовно відмінностей, що проявляються в процесі інтерпретації поняття в різних дослідників, то їх можна пояснити двома групами факторів. По-перше, предметне поле та об'єкти науки, в межах якої воно використовується. Очевидно, що у психології, соціології та, скажімо, антропології теоретичні контексти його застосування розрізняються.

По-друге, вихідні припущення, на яких воно будується. Залежно від цілей дослідження та ціннісної позиції його авторів над загальними основами надбудовуються припущення, які пов'язані з домінуючою теоретичною позицією. Відповідно, при вивченні породження ідентичностей, їх змін або трансформацій значення поняття буде варіюватися.

Ідентичність по-різному представлена у психології, соціології та антропології із-за неоднаковості акцентів у вивченні людини. Однак це не означає, що між даними та результатами, отриманими в межах кожної з наук, існує повна неспівмірність. У разі необхідності, дослідники достатньо плідно користуються знаннями, отриманими в інших галузях науки. Проблема полягає лише в тому, щоб вони логічно обґрунтовано були вписані в теоретичну модель, яка розробляється.

Так, соціологічне трактування поняття ідентичності відрізняється від психологічного. Відмінність пов'язана з його локалізацією у просторі теоретичних уявлень щодо особистості. Згідно з Еріксоном, який дотримувався психоаналітичної традиції, ідентичність “розміщується” в глибинних шарах психічної структури. І хоча вона формується та змінюється в процесі взаємодії індивіда з іншими, кризи та їх подолання відбуваються саме у внутрішньому світі та являють собою безперервний процес.

Соціологи поділяли іншу позицію. Вони були схильні розглядати ідентичність як артефакт, що формується в результаті соціальної взаємодії. Це свого роду знак, з



яким пов'язана певна поведінка. Згідно з Бергером, ідентичність соціальна не лише за походженням, але й за способом підтримання. Відповідно, її не слід розглядати як стійке, від початку дане утворення.

Антропологічне трактування поняття “ідентичність” склалося на перетині психологічних та соціологічних концепцій. Прихильники психологічної антропології, дотримуючись позицій психології розвитку, вважають Я-ідентичність складовою внутрішнього світу людини та можуть розглядати її незалежно від змін в оточенні. Динаміка “ідентичності-для-інших” обумовлена переживанням послідовних стадій життєвого циклу в контекстах відповідних стандартних соціокультурних ситуацій. Отже, як і в межах символічного інтераціоналізму йдеться про коливання ідентичностей у відповідь на різні нормативні вимоги.

Для антропологів ідентичність є похідною фундаментальною здатністю людини до розрізнення та ототожнення – у т.ч. й самої себе – у контексті її відносин з оточенням. Вона вважається не глибинною цілісною субстанцією, а зовнішнім, культурно обумовленим, мінливим конгломератом можливих репрезентацій особистості. Відповідно, ця теоретична позиція й визначає коло вирішуваних завдань. Поняття широко використовується в постколоніальних дослідженнях, у т.ч. у зв'язку з темою культурного шоку; при вивченні етнічної, гендерної, субкультурної, конфесійної ідентичності. Особливе місце належить поняттю при вирішенні питань, що відносяться до інтерпретації дослідниками іншокультурних стійких утворень – звичаїв, ритуалів, – а також достеменності повідомлень, що отримуються від місцевих інформаторів. На нашу думку, саме антропологічна концепція ідентичності видається найбільш перспективною щодо досліджень у сфері науки державного управління.

У відповідь на широке використання поняття ідентичності як у соціальних науках, так і в політиці та засобах масової інформації ціла низка авторів посіла критичну позицію щодо евристичності цього поняття. Показовою у цьому відношенні можна вважати статтю “За межами ідентичності” відомих американських науковців Р. Бруйбекера та Ф. Купера.

Автори пропонують обережно ставитись до поняття ідентичності як аналітичної категорії, оскільки вважають, що вона використовується або в занадто широкому, або ж у занадто вузькому значенні. Більш того, іноді пропонуючи взаємовиключні тлумачення, вона взагалі нічого не означає як інструмент соціально-гуманітарного пізнання: “якщо ідентичність всюди, то вона ніде. Якщо вона мінлива, то яким чином ми зможемо зрозуміти способи, завдяки яким закріплюються, тверднуть та кристалізуються наші уявлення щодо самих себе? Якщо вона сконструйована, то як ми зможемо часом зрозуміти примусову силу зовнішніх ідентифікацій? Якщо вона множинна, то як зможемо ми зрозуміти жахливу однозначність, до якою часто прагнуть – а іноді й реалізують – політики, які намагаються перетворити прості сукупності на єдині та ексклюзивні групи? Як зможемо ми зрозуміти владу й пафос політики ідентичності?” [4]. А отже, певні уявлення з-поміж тих, що намагаються висловити з її допомогою, можуть бути передані іншими, менш двозначними поняттями. Однак це зовсім не означає, що автори пропонують повністю відмовитись від неї. Наголошуючи, що марно шукати якусь одиничну заміну поняттю ідентичності, вони вважають доцільним “розплутати клубок” пов'язаних із ним значень і впорядкувати їх відповідно до ретельно розроблених процедур його аналітичного використання, розуміючи весь тісний зв'язок відповідного поняття з реальними соціальними та культурними проблемами.

Схожі думки висловлювали й інші автори, що посідають критико-конструктивну позицію по відношенню до концепту ідентичності. Так, С. Холл, наголошуючи на тому, що “останнім часом спостерігається справжній вибух інтересу до концепції “ідентичності”, але вона залишається невизначеною та піддається критиці, тим не менш вважає, що це “ідея, про яку не можна мислити у старій формі, але без якої деякі ключові питання не можуть бути осмислені взагалі” [6].

З. Бауман, посиляючись на Холла, зазначає, що йдеться не просто про розширення тлумачення поняття, а про щось значно більше. На його думку, ідентичність “стає призмою, через яку розглядаються, оцінюються та вивчаються численні важливі риси сучасного життя”. Відповідно, “вражаюче зростання інтересу до обговорення ідентичності може сказати більше щодо нинішнього стану людського суспільства, аніж відомі концептуальні та аналітичні результати його осмислення”. Дослідник вважає за необхідне виявити “емпіричні основи” та “структурні корені” цього інтересу [1]. А. Мелуччі також нарікає на те, що “термін “ідентичність” зберігає свою семантичну невіддільність від ідеї незмінності та, вірогідно, саме з цієї причини може у певному ступені заважати процесуальному аналізу” [7]. Тим не менш, спеціально займаючись вивченням соціальних рухів та колективної ідентичності, він не вважає доцільним відмовлятися від використання поняття.

На основі зазначеного можна здійснити низку узагальнень, що характеризують евристичність сучасного трактування поняття “ідентичність”.

1. Аналіз особливостей використання поняття “ідентичність” різними авторами дозволяє виявити ключові складові та варіанти його значення, обумовлені потребою у вирішенні певних завдань. У всіх варіантах застосування відповідного терміну зберігається розуміння того, що йдеться про когось або щось виділене у процесах розрізненень/ототожнень; про результати соціокультурної взаємодії та комунікацій; про те, що має форму культурної репрезентації у просторі інтерсуб’єктивності.

Відмінності можна систематизувати відповідно до того, який саме з аспектів цих концептів стає предметом спеціальної уваги.

*Ідентичність як основа соціальної взаємодії.* У цьому випадку стають очевидними перш за все стійкі характеристики особистості, групи, ситуації, які розглядаються як детермінанти індивідуальних дій або спільної активності людей. У цьому трактуванні поняття часто протиставляється “інтересу” в якості передумови та рушійної сили при поясненні організованої активності, спрямованість якої не піддається поясненню за рахунок прагматичних та інструментальних факторів.

*Ідентичність як особливий культурний маркер* відносно стійких областей соціокультурного простору та соціально значущих ситуацій, що дозволяє розпізнавати їх як подібні. При такому використанні фіксовані характеристики одиниць, що розглядаються, трактуються як показові ознаки їх самототожності, не дивлячись на будь-які варіації інших їх проявів.

*Ідентичність як результат процесу ідентифікації.* У дослідженнях такого роду наголос робиться на механізмах порівняння, відбору та утримання тих рис будь-якої соціокультурної одиниці, які можуть її репрезентувати як розпізнавану та самототожну в інтерсуб’єктивному просторі. Інакше кажучи, основну увагу приділено процесуальному, інтерактивному аспекту формування ідентичності.

*Ідентичність як поняття, що визначається через множинність розрізненень/ототожнень.* При такому розгляді дослідника перш за все цікавить, яким чином та в яких соціокультурних значеннях люди репрезентують одне одному себе, інших,

ситуації, культурні теми за різних обставин та якими виразними засобами при цьому користуються.

2. Суспільні відносини розуміються як таке життєве середовище людей, в якому вони одночасно шукають, будують, реалізують свою ідентичність, а акти ідентифікації у свою чергу забезпечують зв'язність функціональних та символічних одиниць, що утворюють інтерсуб'єктивність соціокультурного простору. У зв'язку з цим вона набуває вигляду безпосередніх, міжособистісних та опосередкованих інституційними нормами взаємодій та комунікацій. Ідентичність у певному сенсі фіксує та надає символічної форми розрізненням та тотожностям у їхньому контексті. Завдяки дії механізму ідентифікації зовнішні зв'язки між людьми інтеріоризуються і в цій якості утримують форми та конфігурації соціокультурного простору. Саме розрізнення/ототожнення можна вважати такими, що обумовлюють ті невидимі соціальні зв'язки, навіть у певному сенсі віртуальні, що дозволяють говорити про можливість існування інтерсуб'єктивності. Вони виглядають як одночасно “антропні” та “індивідуалізовані”, оскільки вказують і на соціальне, і на індивідуальне начало людини. Невипадково соціальність та інтерсуб'єктивність у певному сенсі перетинаються у значенні, коли йдеться про соціокультурну реальність.

3. Соціальні та культурні феномени можуть досліджуватись сьогодні за допомогою понять ідентифікації та ідентичності з антропологічної, конструктивістської та інтерактивної позицій в процесі вирішення певних завдань. По-перше, виділення ситуацій, в яких люди ідентифікують себе як “Ми”: група, суспільство, етнос, нація тощо. По-друге, як працюють механізми розрізнення та ототожнення у контексті суспільних відносин. По-третє, яким чином ці механізми змінюють один одного у процесах різних форм взаємодії та комунікацій (консолідація, конфлікт, партнерство).

При вивченні соціокультурної мікродинаміки відповіді на ці запитання дозволяють краще зрозуміти ідентифікацію та ідентичності ситуацій, патернів взаємодій та комунікативних репрезентацій, критеріїв оцінки їх результатів як “соціально-нормативних”, “публічних”, “приватних”. Це необхідно, щоб визначити, чому одні з них утримуються як “одні й ті ж самі” протягом тривалого часу, а інші виявляються короткотривалими. Рухливі межі, що розділяють суспільне та особисте, публічне та приватне, їх конфігурації можна вважати значущою складовою ще однієї важливої та малодослідженої сфери соціокультурної мікродинаміки, пов'язаної з поняттями ідентичності/ідентифікації – культурного стилю.

4. Категорії ідентичності, що розуміються як механізм розрізнення та ототожнення в контексті соціальних взаємодій та комунікацій, дозволяють зробити явною на теоретичному рівні антропність соціокультурної реальності. Якщо виходити з того, що розрізнення й ототожнення входять до низки фундаментальних конструктивних принципів побудови відносин людей з оточенням, то робота цих механізмів виявляє способи встановлення, підтримки, реконструкції/реконструкції та репрезентації соціокультурних порядків. Саме їх дія сприяє відтворенню нормативних матриць у кожній з областей соціокультурної реальності, які відповідають антропологічно універсальній необхідності підтримувати стійкість і визначеність життєвого світу.

#### **Література:**

1. Бауман З. Индивидуализированное общество / З. Бауман. – М. : Логос. – 2005. – 390 с.
2. Appia K. A. Editors Introduction: Multiplying Identities / K. A. Appia, H. L. Gates (eds). – Identities. Chicago, 1995. – P. 1.

3. Brubaker R. Beyond “Identity” / R. Brubaker, F. Cooper // Theory and Society. – 2000. – Vol. 29. – P. 1.
4. Calhoun C. Critical Social Theory: Culture, History, and Challenge of Difference / C. Calhoun. – Oxford; Cambridge, 1995. – P. 194.
5. Gleason P. Identifying Identity: A Semantic History / P. Gleason // Journal of American History. – 1983. – Vol. 69 (4).
6. Hall S. Who Needs “Identity”? / S. Hall, P. du Gay (eds). – Questions of Cultural Identity. London, 1996. – P. 1.
7. Melucci A. Challenging Codes: Collective Action in the Information Age / A. Melucci. – Cambridge, UK, 1996. – P. 72.
8. Ricœur P. L’identité narrative / Paul Ricoeur // Esprit. – 1988. – № 7-8. – P. 295–304.

**Hashyieva L. V. Concept of identity in social scientific knowledge.**

*The article is devoted to the study of different concepts of identity represented in the modern social and scientific knowledge. The analysis of relatively constant aspects of the notion content and differences in its meanings is done. The idea of the most appropriate theoretical context for heuristic applying of this concept is substantiated.*

**Key words:** identity, self, differentiation, identification, social and cultural interaction, communication, intersubjectivity.

*Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.*

**УДК 329.78**

**В. С. Баглик,**

*здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

**ПІДХОДИ ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ПОНЯТТЯ  
ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ  
ЯК ОСОБЛИВОГО НАПРЯМУ ДІЯЛЬНОСТІ  
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

*Розглянуто вивчення проблеми молодіжної політики держави, яка є не лише одним із пріоритетних напрямів держави, але й визначальним чинником багатьох сторін соціально-економічного і політичного життя в країні.*

**Ключові слова:** молодь, реалізація молодіжної політики, модель державної молодіжної політики.

Сьогодні тематика вивчення проблем молоді в рамках державної молодіжної політики дуже велика. Для того щоб перейти до розгляду специфіки сучасної молодіжної політики в Україні, необхідно визначитися з понятійним апаратом з представленої темі, розглянути поняття і сформулювати такі визначення, як “державна молодіжна політика”, “моделі державної молодіжної політики”, “принципи державної молодіжної політики”, “об’єкт і суб’єкт молодіжної політики” тощо.

Тому, розглядаючи проблеми побудови теоретичних моделей, формування парадигм і принципів державної молодіжної політики, необхідно, передусім, розібратися з трактуванням самого поняття.

Теоретичною основою досліджень у сфері державного управління формуванням основ молодіжної політики залишаються в центрі постійного наукового інтересу багатьох українських і закордонних науковців. Серед них: В. Гайдучський, І. Гнибіденко, Е. Лібанова, О. Палій, А. Скуратівський, А. Сіленко, С. Алушко та ін.

Мета роботи – дослідити механізми формування поняття державної молодіжної політики як особливого напрямку діяльності української держави.

З моменту офіційного прийняття державної молодіжної політики як особливого напрямку діяльності Української держави почалася інституціоналізація цього поняття в суспільно-політичних науках. До середини 1990-х років розглядалися декілька основних аспектів трактування цього терміну – від загальних до вузьковідомчих, які залишаються актуальними до теперішнього часу.

Перше визначення зводиться до трактування молодіжної політики держави як “молодіжний зріз” соціально-економічної політики на різних рівнях: державному, регіональному, муніципальному.

Друге трактування терміну сучасної молодіжної політики зводиться до великого переліку заходів, яке прямо чи опосередковано зачіпають питання рішення проблем молодого покоління з моменту народження і приблизно до 29 років.

Третє розуміння молодіжної політики зводиться до конкретної діяльності спеціалізованих державних, регіональних і муніципальних установ, комітетів, комісій у справах молоді, що вирішують такі приватні соціальні проблеми, як молодіжне безробіття, злочинність серед молодих людей, соціальна незахищеність молоді сім'ї, організація дозвілля і відпочинку.

Четверте, концептуальне трактування молодіжної політики полягає в розумінні її як інструменту соціалізації молодого покоління і формування певного соціального статусу [1, с. 17].

П'ятий, найбільш традиційний підхід, характерний для деяких областей України і сьогодні, при якому молодіжна політика розглядається як політика у сфері вільного часу, спорту і освіти молоді.

На офіційному рівні термін “державна молодіжна політика” увійшов до законодавчої системи країни у травні 1991 р. з ухваленням Закону СРСР “Про загальні начала державної молодіжної політики в СРСР”. Закон дав початок процесу створення структури державних органів у справах молоді (комісії, відділи у справах молоді), а також ознаменував процес розробки регіональних законодавчих актів і молодіжних громадських програм. Молодіжної політика в більш ранній радянський період за існуючою ідеологічною установкою не була виділена із системи загальнодержавної політики, не було і законодавчо закріпленого терміну.

Повертаючись до трактування терміну “молодіжна політика”, звернемося до офіційних документів Організації Об'єднаних Націй, де поняття “молодіжна політика” визначається досить широко: як “невід'ємна частина загальнодержавної діяльності із приводу всестороннього розвитку молоді”. Молодіжна політика включає не лише діяльність держави, але і партій, громадських рухів, церкви і інших соціальних інститутів, які зі своєї загальної політики виділяють її молодіжні аспекти [8].

Державну молодіжну політику можна розуміти як інструмент і технологію, систему заходів із завоювання, утримання і підтримки певного соціального, економічного, правового, політичного, етнічного, культурологічного статусу молоді.

У “Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року”, державна молодіжна політика “є складовою частиною державної політики в області

соціально-економічного, культурного і національного розвитку України...”. Тобто, основні цілі сучасної молодіжної державної політики трактуються як створення правових, соціально-економічних умов вибору життєвого шляху молоддю, соціального становлення, саморегуляції та участі молодих громадян у громадській діяльності, виконання висунених ними ініціатив у сфері державної молодіжної політики і суспільно корисній діяльності молоді.

Таким чином, молодіжна політика визнається частиною загальнодержавної соціальної політики. У зв’язку з цим основною її функцією є забезпечення управління державою процесами соціокультурного відтворення суспільства, що може бути позначено як основний принцип сучасної молодіжної політики [3, с. 32].

Проблема моделювання молодіжної політики знаходиться в тісному зв’язку з теоретичними і прикладними проблемами суб’єктності молоді в соціальній політиці держави. Більше того, основний принцип сучасної молодіжної політики вважатимемо саме суб’єктність молодіжної політики. Суб’єктність молоді в реалізації молодіжної політики є набутою властивістю, а не заданою. Вона знаходиться в прямій залежності від дій держави і суспільства. Сам процес суб’єктивізації молоді має інтегральний характер. Цей процес включає вибір типу діяльності молоді, розуміння своєї ініціативності, вироблення цілей і засобів їх досягнення. Суб’єктність молоді є чинником соціального процесу в цілому, її характеризують соціальна активність, саморегуляція, самоврядування, певний статус, що досягається у ході діяльності. При цьому соціальна активність груп молоді визначається як спрямованість групи або певної субкультурної спільності молоді на зміну свого положення, соціокультурних умов існування, формування відповідних інтересів і потреб, необхідних для цього соціальних якостей. Поняття самоврядування є ключовим у розумінні принципу суб’єктності сучасної молодіжної політики, воно має на увазі під собою активну участь молоді в рішенні проблем, що стоять перед суспільством в цілому, і ефективне узгодження інтересів соціальної групи і держави.

Формування суб’єктності пов’язане зі створенням умов для різних активних видів діяльності молоді або розробці спеціальних технологій прояву суб’єктності. Саме застосування подібних технологій може значно підвищити ефективність тих або інших соціальних проєктів, що проводяться в рамках молодіжної політики. Аналіз відношення суспільства до молоді припускає розгляд двох основних позицій, що лежать в основі державної політики відносно молоді: “облік інтересів суспільства, збереження його стабільності і подальший розвиток, і специфічних інтересів молоді у зміні, оновленні соціокультурного простору” [5, с. 67].

Таким чином, однією з особливостей кардинальних змін молодіжного середовища нині є змістом суб’єктно-об’єктних відносин молоді і молодіжної політики. Дослідники виявляють три складних, абсолютно різних по суті, але визначених для кожної групи архетипів функціонування молоді і її підходів до рішення життєвих проблем, трирівневу структуру суб’єктно-об’єктних відносин молоді : пасивну, помірну і активну.

Пасивній частині молоді властиві низький соціальний статус, звичне відчуження від громадського життя, відсторонене відношення до праці і його результатів, автономні дії, зростаюча невпевненість у власному бутті, неблагополуччя у сфері моральних засад, зниження моральності, відсутність патріотизму. Пасивна до інновацій молодь повільно включається до політичних, соціальних і економічних процесів, діючи без особливої віддачі для суспільства.

Кинута суспільством, така категорія молоді схильна до руйнівних негативних впливів, проявляє егоїзм і жорстокість, втрачає життєво важливі орієнтири, розчарована, агресивна і девіантна.

Вона знаходиться, за висловом М. Мамардашвілі, у стані “антропологічної катастрофи” і має тенденцію заміни реального життя та реального буття його ілюзорним, уявним сурогатом. Утрата реальності – це одна з прикмет загальносоціального і культурного процесу західного і пригнічуючої частини українського суспільства. Ця частина молоді знаходить виправдання для відходу від громадської праці, і праця для цієї частини не є найважливішим критерієм у вимірі молодіжного соціуму [4].

Помірна молодь адаптується швидше, ніж пасивна молодь. Вибір життєвого шляху залежить від багатьох обставин. Іноді вона виявляє свій творчий потенціал досить активно, проявляючи бажання працювати на благо суспільства, перетворювати його, натомість не отримуючи високої оцінки своєї діяльності, відчуваючи девальвацію отриманих знань, незахищеність інтелектуальної і фізичної праці.

Соціально активна молодь більшою мірою символізує “революцію домагань”, утілюючи в собі сильні особові якості, високу соціальну адаптацію, що дозволяє їй нестримно рухатися вгору соціальними сходами, забезпечує успіх за умови незвичайного бачення дійсності”. Саме це особливе бачення дійсності активної молоді може втілюватися в соціальних інноваційних проектах: саме соціально активна молодь є безпосереднім політичним і соціальним ресурсом в процесах розробки, ініціації і реалізації, оптимізації молодіжної політики держави. Саме тому, керуючись принципом суб’єктності, дослідник проблем молоді повинен концентрувати особливу увагу на формуванні активної молоді з творчим потенціалом, відмічаючи при цьому, що вона не просто існує в рамках суспільства, а творчо відноситься до соціальних структур буття. Основною властивістю орієнтації такого роду в молоді стає “здатність до того, що безпосередньому привнесло нового змісту до існуючих форм духовного і матеріального життя молодіжного соціуму, в питання трудової діяльності”. Ці компоненти професійної діяльності є інтеграційною цілісністю: “... загальні цілі, загальні принципи, єдина внутрішня організація”. Визнання своєї ролі в нововведеннях стимулює можливість професійного і особового зростання соціально активної молоді” [2, с. 89].

Таким чином, порівняльний аналіз трьох груп молоді дозволяє зробити висновки про те, що саме соціально активна молодь більшою мірою здатна сприймати і бути ініціатором у сфері розробки і реалізації державної молодіжної політики.

Суб’єктність молоді в управлінському процесі державної молодіжної політики здійснюється через показні органи і вільне волевиявлення, можливості якого виражаються в молодіжному русі. Тут можна говорити про участь в управлінні через представництво або безпосередньо, коли управлінська діяльність не є професійною. За будь-якого випадку молодіжна політика як частина загальнодержавної політики має виражену суб’єктність молоді як характерну рису порівняно, наприклад, із соціальною політикою із захисту дитинства. Відмінність полягає в тому, що така політика не зводиться тільки до допомоги і підтримки, а припускає активну інноваційну участь молоді в житті суспільства.

Залежно від того, яку роль у формуванні і реалізації молодіжної політики відіграють ті або інші її суб’єкти, у державному управлінні виділяють моделі

молодіжної політики стосовно існуючих і можливих умов розвитку українського суспільства.

Перша, тоталітарно-унітарна модель, характеризується жорстким ідеологічним диктатом з боку держави. Молодь розглядається державою як об'єкт виховання і як трудовий резерв. Суб'єктні відносини строго регламентовані і ідеологічно керовані.

Друга, соціально-демократична модель, характеризується визнанням державою відповідальності за надання молодим громадянам рівних можливостей у сфері успішної соціалізації. Склад суб'єктів молодіжної політики і міра їх включеності до процесу формування молодіжної політики в цій моделі, складається і інституалізується залежно від умов громадського буття. Управління і формування державної молодіжної політики здійснюється спеціалізованими державними органами. Громадські об'єднання контролюють процес формування державної молодіжної політики, відстоюючи ті або інші соціальні ініціативи.

Згідно з третьою, ліберальною моделлю, молодіжна політика проводиться через громадські і напівдержавні об'єднання. Держава виконує контролюючу і регулюючу роль. Громадські об'єднання є основними суб'єктами формування державної молодіжної політики, фактично визначаючи міру і методи свого включення в процес формування молодіжної політики.

Таким чином, наведені моделі розрізняються виконуваними державою і громадським сектором функціями в процесі формування молодіжної політики.

#### **Література:**

1. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України // Закони України. Т. 4. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 247–266.
2. *Гайдучуцький П.* Фінансування соціальної політики / П. Гайдучуцький, О. Подолєєва. – К. : Українська Академія державного управління, 2005. – 326 с.
3. *Лібанова Е. М.* Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку : монографія / Е. М. Лібанова, С. Ю. Аксьонова, В. Г. Бялковська ; Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України ; Укр. центр соц. реформ, Фонд народонаселення ООН. – К., 2009. – 247 с.
4. *Орлов В. В.* Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері державної молодіжної політики в Україні / В. В. Орлов // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 75–77.
5. *Скуратівський В. А.* Соціальна політика : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : УАДУ, 2002. – 360 с.
6. Соціальні проблеми працевлаштування молоді / О. М. Балакірева (кер. авт. кол.). В. В. Онікієнко, О. В. Валькована та ін. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. – 144 с.
7. Українське суспільство 1992 – 2009. Соціологічний моніторинг / за ред. Є. Головахи, Н. Паніна. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. – 578 с.
8. *Хмельярчук М. І.* Зайнятість і соціальний захист молоді : монографія / М. І. Хмельярчук ; НАН України, Ін-т регіон. досліджень. – Л., 2003. – 126 с.

***Bahlyk V. S. Approaches to defining national youth policy as specific area of activity of Ukrainian state.***

*In the article studying problems of youth policy, which is not only one of the priorities of the state, but the determining factor of many aspects of socio-economic and political life in the country.*

**Key words:** youth, public youth policy realizing, model of public youth policy.

*Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.*



**УДК 351:630 (477)**

**Н. В. Вострікова,**

*асистент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Національного університету водного господарства  
та природокористування,  
м. Рівне*

## **ЗМІСТ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ**

*Проведено аналіз основних дефініцій механізму державного управління водними ресурсами. Виділено стратегічну мету, цілі, завдання та принципи державного управління водними ресурсами в розрізі інтегрованого принципу управління. Сформульовано систему загальних і спеціальних принципів державного управління стосовно водних ресурсів, використовуючи особливості вод як природного об'єкта управління та універсальність управління як науки.*

**Ключові слова:** водні ресурси, механізм державного управління, стратегічна мета, цілі, принципи, завдання, інтегрований підхід, басейновий підхід.

В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних і соціально-економічних проблем в Україні виникає необхідність розробки і додержання особливих правил користування водними ресурсами, раціонального їх використання, відновлення та екологічно спрямованого захисту. Державне втручання в цій сфері є нагальним і неминучим на всіх рівнях організації державного управління – національному, регіональному і місцевому. Потрібно не тільки встановити науково обґрунтовані теоретико-методологічні засади державного управління водними ресурсами, а й розробити ефективні механізми державного управління з урахуванням особливостей водного потенціалу України та досягнень європейських країн.

Проблема ефективного державного управління водними ресурсами є складовою загальної проблеми управління природокористуванням та охороною природного навколишнього середовища, які досліджувались у наукових працях М. Хвесика, В. Голяна, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, І. Драгана, Т. Іванової, В. Сташука, А. Яцика, О. Яроцької, Т. Клауссена та ін. [7; 8; 10; 11; 13; 15]. Більшість праць стосуються техніко-технологічних аспектів управління водними ресурсами в річкових басейнах, охорони довкілля та еколого-економічних аспектів природокористування й водокористування. Питання державного управління водними ресурсами, на жаль, розглядаються фрагментарно, неповно, більше в контексті екологічних і економічних проблем та у відриві від теоретичних засад сучасного державного управління.

Метою статті є виявлення теоретико-методологічних положень щодо державного управління водними ресурсами шляхом визначення основних дефініцій, мети, завдань, підходів, принципів, які необхідно враховувати на практиці при обґрунтуванні ефективних механізмів державного управління водними ресурсами.

Функції водних ресурсів у сучасному суспільстві багатогранні та багатогалузеві, неврахування їх ролі на загальнодержавному рівні може призвести до загроз

національного рівня, що вже має місце в Україні і проявляється через такі аспекти, як: дефіцит води, в першу чергу питної, в окремих регіонах; затоплення і підтоплення територій і населених пунктів; катастрофічні повені і паводки в окремих регіонах, постійне прогресуюче погіршення якості поверхневих і підземних вод переважної більшості річкових басейнів, проблема забезпечення водою тимчасово окупованих територій Криму та Донбасу.

Оскільки держава, на думку класиків державного управління, є інститутом, створеним суспільством для вирішення загальносуспільних проблем, розв'язувати водні проблеми, на нашу думку, належить саме державі, яка виступає загальним суб'єктом управління всіма суспільними процесами. Державне втручання у водні питання в суспільстві для вирішення водних проблем є очевидним, необхідним і неминучим процесом.

Отже, необхідність державного управління водними ресурсами як такого в Україні (державного втручання як такого), на нашу думку, обумовлена, з одного боку, самою природою води як життєво необхідного, уразливого, незамінного ресурсу для природи, кожної людини і суспільства в цілому, а з іншого – зростаючими потребами у воді, наростаючими водоекологічними проблемами, зовнішніми загрозами для транскордонних водотоків, ускладненнями водних проблем і необхідністю їх ефективного вирішення.

Так, на думку академіка М. Хвесика, при використанні будь-якого виду природних ресурсів уже здійснюється державне управління. Воно являє собою комплекс заходів, спрямованих на покращання природокористування та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище шляхом переважного використання економічних та адміністративно-правових важелів та існує як у рамках чинного національного законодавства, так і в рамках міжнародної кооперації, що координує зусилля у виховній, просвітницькій, інформаційній, пропагандистській та іншій екологічній діяльності [91, с. 48].

За відсутності дієвого механізму державного управління водогосподарсько-меліоративним комплексом сфера водного господарства, в основі якої лежить ефективне управління водними ресурсами, може справити рецесивний вплив на соціально-економічний розвиток і екологічний стан окремих територій, призупинити розвиток окремих галузей економіки та держави в цілому.

Таким чином, державне управління водними ресурсами повинно бути спрямовано не тільки на подолання наявних водно-екологічних загроз в країні, а й на створення сприятливих умов для сталого, екологічно безпечного водокористування, відтворення та охорону всіх водних ресурсів на території країни з врахуванням їх транскордонного значення. При цьому за основоположний методологічний принцип управління потрібно взяти комплексний принцип інтегрованого управління водними ресурсами за басейнами річок.

Поняття державного управління визначено в багатьох наукових працях [4; 8; 14]. Ураховуючи класичні визначення державного управління та підходи до державного управління природокористуванням, пропонуємо під державним управлінням водними ресурсами розуміти особливий вид діяльності держави, який передбачає цілеспрямований вплив державних органів влади через спеціально створений механізм державного управління на процеси водокористування, відтворення та збереження вод в межах окремих річкових басейнів і на території країни в цілому з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку її водоресурсного потенціалу.

Державне управління передбачає діяльність усіх гілок державної влади з використанням усіх форм, методів та інструментів, що є в розпорядженні держави та вимагає необхідності координації екологічної та економічної поведінки всіх суб'єктів водних взаємовідносин. Державне управління водними ресурсами спрямовується не лише на досягнення позитивного ефекту від використання водних ресурсів, воно має враховувати результати оцінки впливу відповідних чинників зовнішнього середовища на водні ресурси. Зрозуміло, що спеціально створений механізм державного управління має бути дієвим і ефективним, спрямованим на досягнення певної стратегічної мети та завдань у сфері державного управління водними ресурсами.

Відповідно до запропонованого вище визначення державного управління водними ресурсами сформульовано стратегічну мету, головні цілі та основні завдання державного управління водними ресурсами.

Стратегічна мета державного управління водними ресурсами щодо “забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни”, що сформульована в нашому визначенні, впливає з аналізу літературних джерел та положення про Мету в “Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року”, у якій записано, що державна водна політика полягає у задоволенні потреби населення і галузей економіки у водних ресурсах, збереженні і відтворенні водних ресурсів, впровадженні системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом [1].

Задекларована нами мета державного управління водними ресурсами методологічно має бути розкрита в головних цілях, принципах і завданнях і вирішена шляхом створення дієвих механізмів державного управління.

Відповідно до стратегічної мети, головні цілі державного управління водними ресурсами впливають із наявного незадовільного стану водних ресурсів в Україні, наявних водних проблем та чинних нормативно-правових документів у галузі водокористування і державної водної політики.

Розуміння стратегічної мети та головних цілей дозволяє сформулювати бачення основних завдань державного управління водними ресурсами на сучасному етапі, що впливають з аналізу літературних джерел, Положення про Державне агентство водних ресурсів України, Водного Кодексу України, Водної Рамкової Директиви 2000/60/ЄС, документів Глобального Водного Партнерства, наведені на рис. 1 [2; 5; 6; 12]. Основні завдання підкреслюють важливість державного управління та державного регулювання в цій сфері суспільного життя.

Важливою складовою теоретико-методологічних засад у державному управлінні є розроблення принципів управління. За визначенням професора Д. Дзвінчука, принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку державного управління. Принципи утворюють певну систему і повинні враховувати ситуацію, яка розглядається. Набір принципів не повинен бути надто широкий [8, с. 40].

Використовуючи особливості вод як природного об'єкта управління та універсальність управління як науки нами сформульовано загальні та спеціальні принципи державного управління водними ресурсами.

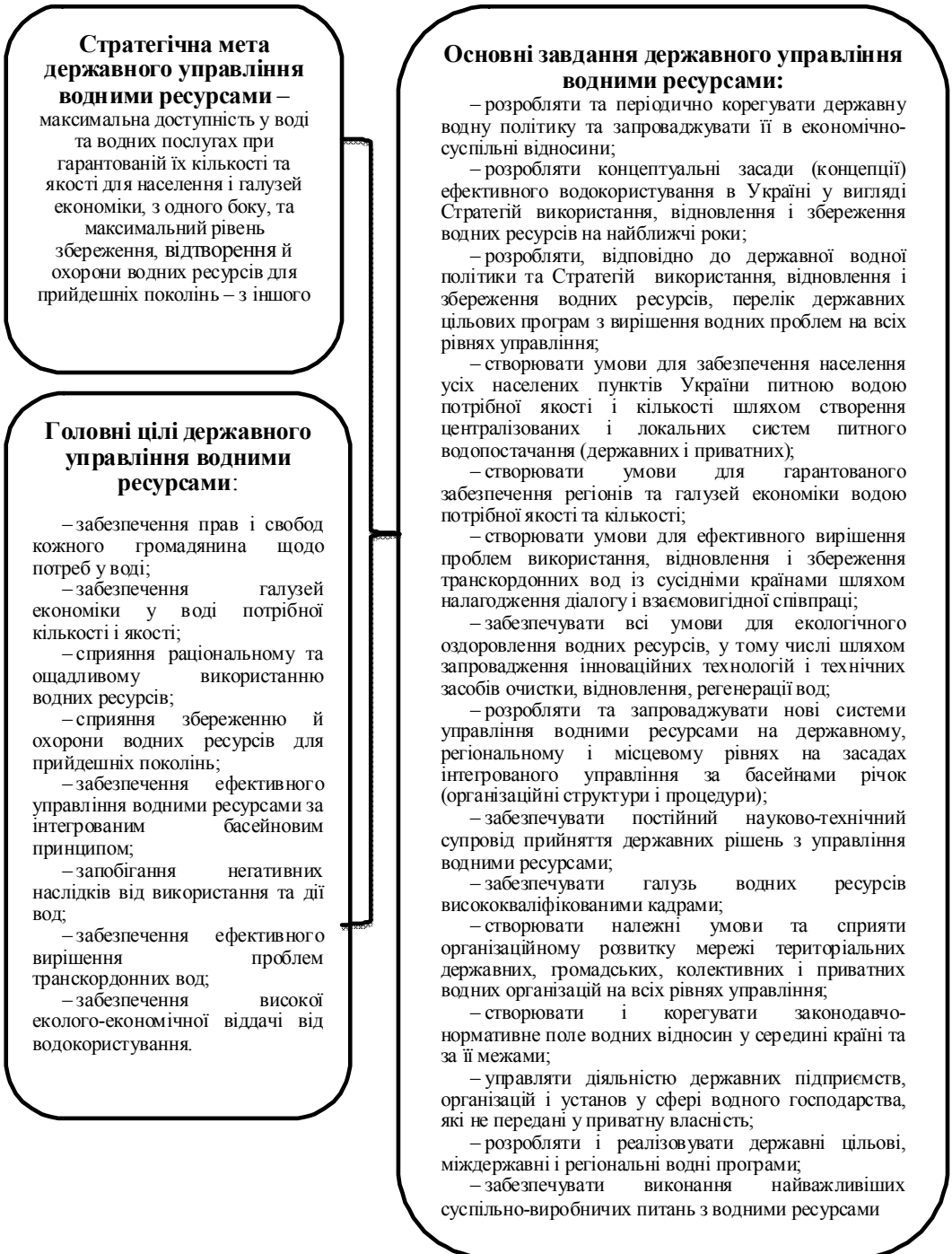


Рис. 1. Стратегічна мета, цілі та завдання державного управління водним ресурсами

За основоположний спеціальний методологічний принцип державного управління водними ресурсами потрібно взяти комплексний принцип інтегрованого управління водними ресурсами за басейнами річок (ІУВР). На основі аналізу літературних джерел, міжнародних документів з ІУВР [5; 12; 15], нами сформульовано власне бачення основних положень (загальних принципів) змісту інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. Пропонується зміст ІУВР для водних ресурсів України, виходячи з Дублінських принципів та специфіки вод в Україні, виявляти у вигляді вісьмох ключових положень (рис. 2).



Рис. 2. Принципи державного управління водними ресурсами в розрізі загального та інтегрованого підходів

На рівні людських систем має бути інтеграція найважливіших факторів людської діяльності: урядової політики, фінансових пріоритетів, планування, ризиків, міжгалузевих відносин, інформації, інвестицій тощо, тобто те, у чому ефективно може проявитись рівень державне управління водними ресурсами.

Підхід ІУВР визнає, що необхідно розробити та посилити додаткові елементи ефективного управління, що включають сприятливе середовище, організаційні рамки та інструменти управління. Сприятливе середовище проявляється національною, регіональною або місцевою політикою та законодавством, що встановлюють “правила гри” та дозволяють усім користувачам відігравати відповідну роль у розвитку та управлінні водними ресурсами, створюючи механізми для залучення користувачів до управління. Для цього необхідні суттєві організаційні зміни в механізмах державного управління. Необхідно заохочувати участь користувачів за схемою “згори – донизу”, від національного рівня до рівня села, або від рівня водозабору до рівня річкового басейну. Принципами застосування ІУВР передбачається крім урядових установ, приватних компаній та організацій, заснованих громадами, активна участь різноманітних громадських організацій, різних груп та верств громадянського суспільства [5; 12].

З точки зору державного управління, важливо відмітити роль уряду при запровадженні ІУВР. Принципами ІУВР передбачається, що централізоване управління водними сектором має бути замінене структурою, в рамках якої директивний, централізований підхід до розвитку водних секторів, буде замінений системою, в якій буде застосований підхід “участі та сталого розвитку, ґрунтованого на забезпеченні попиту”. Уряди беруть на себе роль помічника та арбітра, до того ж має отримати більший розвиток участь громадськості. Однак, це не означає, що держава в процесах управління водними ресурсами знімає із себе будь-яку відповідальність.

Прерогативою держави, на думку іноземних фахівців з ІУВР, має залишатись прийняття політичних рішень, планування, секторальний розподіл води, моніторинг, спонукання до дотримання правил та розв’язання конфліктів, створення ефективного державного механізму управління і підтримання його функціонування. Функції прямого постачання водних послуг (господарські функції) мають перейти до неурядових організацій. Цікавою є думка про те, що залучення приватного сектора до надання водних послуг має зростати, але такий процес вимагатиме не зменшення державного регулювання, а навпаки, збільшення регуляторних функцій в управлінні водними ресурсами [12, с. 20].

Т. Клауссен ще в 2004 р. вказував, що впровадження принципів ІУВР ґрунтується на 3-х стовпах:

- 1) створення умов для здійснення правильної політики, розробки стратегії і законодавства в цілях стійкого розвитку водних ресурсів;
- 2) організація інституціональної структури для виконання політичних рішень, стратегій і законодавства;
- 3) розробка інструментів управління для правильного існування суспільних інститутів [15].

Багато країн зрозуміли переваги інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом і запровадили його в себе. Позитивний досвід використання ІУВР є в країнах Європи, Азії, США, Канаді, Росії. Найбільш ефективною, на думку багатьох фахівців, виявилась система управління водними ресурсами в країнах Європи, зокрема в Франції, Іспанії, Нідерландах.

В Україні на законодавчому рівні басейновий принцип було задекларовано вперше ще в 1995 р. з прийняттям Водного кодексу України (першою із пострадянських країн) [6]. Принципові політичні рішення щодо управління водними ресурсами в Україні за басейновим принципом були схвалені постановою ВР України “Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” в 1997 р. Відповідно до цих законодавчих актів, перехід до басейнового принципу управління визнавався як один із пріоритетних завдань на найближчі 5 – 10 років [3].

Важливою подією в розвитку законодавчої бази щодо управління водними ресурсами в Україні стало прийняття 24 травня 2012 р. Верховною Радою України Закону України “Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпр на період до 2021 року”, який передбачає серед іншого “впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів” [1].

Проте і донині басейновий підхід і інтегроване управління водними ресурсами залишається недостатньо обґрунтованим на законодавчо-нормативному і державному рівнях, не запроваджено як цілісну систему в країні згідно з рекомендаціями Водної Рамкової Директиви Євросоюзу. Зокрема, паралельно діють басейнові й регіонально-адміністративні (територіально-адміністративні) органи управління, які фінансуються з державного і місцевого бюджетів.

Дослідивши теоретико-методологічні аспекти державного управління водними ресурсами, запропоновано авторське бачення дефініції “державне управління водними ресурсами”, розкрито його зміст через формування положень про стратегічну мету, головні цілі, основні завдання, загальні і спеціальні принципи та принципи інтегрованого управління водними ресурсами. Наведені положення дають можливість перейти до формування системної моделі механізму державного управління водними ресурсами та удосконалення організаційних структур державного управління.

#### **Література:**

1. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року [Електронний ресурс] : Закон України від 24.05.2012 р. № 4836-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 393. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс]: постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
5. Водна рамкова директива 2000/60/ЄС: основні терміни та їх визначення. – К. : Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2006. – 244 с.
6. Водний Кодекс України [Електронний ресурс] // ВВР України. – 1995. – № 213/95. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

7. Голян В. А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення : [монографія] / В. А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 592 с.
8. Державне управління: курс лекцій / за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 616 с.
9. Економіко-правове регулювання природокористування : монографія / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, Ю. П. Кулаковський. – К. : Кондор, 2004. – 524 с.
10. Іванова Т. В. Державне управління сталим екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування: теорія, методологія, перспективні напрями : монографія / Т. В. Іванова. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 400 с.
11. Інституціональне забезпечення екологізбалансованого водокористування в сучасних умовах : монографія / [М. А. Хвесик, В. А. Голян, О. В. Яроцька, Н. В. Коржунова]. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2008. – 455 с.
12. Інтегроване управління водними ресурсами. – К. : Глобальне водне партнерство, 2000. – № 4. – 40 с.
13. Сташук В. А. Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами / В. А. Сташук. – Дніпропетр. : Зоря, 2006. – 480 с.
14. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
15. *Tolkil Jonch-Clausen. Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans de 2005 “Why, What and How?” / Jonch-Clausen Tolkil // TEC Background Paper, Global Water Partnership, Stockholm, 2004. – № 10.*

***Vostrikova N. V. The meaning and essence of public administration of water resources.***

*The analysis of basic definitions of mechanism of public administration of water resources is conducted. A strategic goal, goals, objectives and principles of public management of water resources in the context of an integrated management principle are allocated. Using the features of water as a natural object of management and universality as a science, system of general and specific principles regarding of public administration of water resources is formulated.*

**Key words:** water resources, the mechanism of public administration, strategic goal, aim, principles, objectives, integrated approach basin approach.

*Надійшла до редколегії 11.02.2015 р.*

**УДК 351.81+339.924**

***I. М. Ісаєва,***

*здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,  
м. Івано-Франківськ*

## **СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ І ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВИ З РОЗВИТКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ МАГІСТРАЛЬНИХ ТРУБОПРОВІДНИХ СИСТЕМ**

*Зроблено аналіз специфіки функціонування магістральних трубопровідних систем України в умовах євроінтеграції. Виділено та обґрунтовано стратегічні пріоритети та завдання держав-учасниць процесу транспортування вуглеводнів. Означено основні загальнодержавні пріоритети України в цій багатосторонній кооперації.*

**Ключові слова:** магістральні трубопровідні системи, стратегічні пріоритети, країна-експортер, країна-транспортувальник, країна-імпортер, державне управління магістральними трубопровідними системами.



Своєрідним стратегічним орієнтиром для забезпечення ефективного функціонування вітчизняних магістральних трубопровідних систем є їх готовність до ефективною співпраці з країнами Європейського Союзу, яка була і є предметом наукових досліджень та оцінок багатьох вітчизняних науковців. Забезпечення різноманітних аспектів цієї готовності (технічних, технологічних, організаційних, юридичних тощо) є важливими і необхідними складовими інтеграційних процесів. Однак, стратегічно орієнтованим, мобілізуючим і надихаючим началом цього процесу слід, без сумніву, вважати вплив держави, її політики, регуляторного забезпечення та управлінських втручань у цю сферу національної економіки.

Ретроспективний аналіз змін, які відбувались у цій сфері протягом усього часу з моменту здобуття Україною незалежності, дозволяє прийти до висновку про певну хаотичність і спонтанність рішень, які приймалися органами державного управління в процесі реформування галузі. У зв'язку з цим виникає незаперечна необхідність і доцільність аналізу існуючого інституційного, організаційного та правового забезпечення процесів державного управління функціонуванням магістральних трубопровідних систем з метою оцінки потреб у змінах пріоритетів, цілей, методів, механізмів і процедур державного управління галуззю з прийняттям рішень і формуванням рекомендацій щодо адаптації і гармонізації останніх в умовах євроінтеграції.

Проблематиці визначення стратегічних пріоритетів розвитку і функціонування національних магістральних трубопровідних систем присвячено значну кількість робіт вітчизняних і зарубіжних дослідників. Ці питання вивчали у своїх працях такі вітчизняні дослідники: О. Дзьоба, О. Кулік, Є. Крижанівський, Л. Маковецька, І. Маковецька, В. Маковецька, Л. Руденко, Е. Швидкий. Проте недостатньо вивченими у вітчизняній теорії та методології державного управління залишаються особливості, основні аспекти державного управління даною галуззю в умовах євроінтеграції та стратегічні пріоритети і завдання держави з розвитку і забезпечення ефективного функціонування магістральних трубопровідних систем.

Мета статті – аналіз, узагальнення та обґрунтування стратегічних пріоритетів і завдань держави з розвитку і забезпечення ефективного функціонування магістральних трубопровідних систем в умовах євроінтеграції та складних політико-організаційних передумовах функціонування магістральних трубопровідних систем сьогодні.

Сформована система магістрального транспорту України в сучасних умовах не може існувати як ізольована замкнута структура, орієнтована виключно на внутрішній ринок. Процес транспортування енергоресурсів можна відобразити у вигляді тріади, яка включає: інтереси країни-експортера (постачальника), інтереси країни-імпортера (споживача) та країни-транспортувальника (транзитера). Цілком очевидна взаємозалежність учасників цього складного, як з техніко-технологічної, так і з управлінсько-економічної точок зору, транснаціонального об'єкта є причиною і предметом досліджень.

Усі названі вище три складові об'єктивно повинні б бути паритетно зацікавленими в інтеграції зусиль з вироблення і реалізації ефективною політики використання транспортної складовою як гарантії спільного досягнення позитивних результатів. Однак практика “спільної” експлуатації цього об'єкта (магістральних трубопровідних систем всіма країнами-учасниками протягом 2000 – 2014 років продемонструвала, що спільні та узгоджені дії між ними були і є відсутніми з причин наявної диференційованості їх інтересів, дезінтеграцій ресурсів та різновекторності цілей. При цьому, сьогодні ситуація не змінюється на краще.

Досліджуючи стратегічні інтереси країн-учасників ланцюга “видобування-постачання – транзит – споживання” енергоресурсів, ми узагальнили основні стратегічні інтереси всіх учасників цього процесу.

*Стратегічні інтереси країни-експортера (постачальника), тобто РФ [3, с. 121; 5, с. 33; 7, с. 4].*

1. Бажання отримання контролю над експортними маршрутами нафти і природного газу з РФ до ЄС з метою нарощування доходів і посилення політичного впливу, яке реалізується шляхом блокування диверсифікаційних проектів ЄС і монополізації поставок цих ресурсів з країн Центральної Азії.

2. Делібералізація енергетичного ринку ЄС з метою виходу РФ на кінцевих споживачів в країнах ЄС, нарощування частки своїх енергоносіїв і встановлення монопольних цін шляхом протидії впровадженню документів “Третього пакету” і збереження практики укладання довгострокових контрактів.

3. Максимально можливе нівелювання впливу України в перемовинах з ЄС через дискредитацію України і її політики в очах ЄС та виключення її із технологічного ланцюга “видобуток – постачання – споживання” енергоресурсів.

4. Установлення контролю над магістральними трубопровідними системами України, її внутрішнім ринком вуглеводневої сировини.

5. Гальмування і/або повне припинення процесу адаптації і наступної інтеграції України до єдиного енергопростору ЄС з метою збереження статус-кво у внутрішньому монополізованому і непрозорому ринку енергоресурсів на основі використання чинника глибокої енергозалежності та вузько кланових інтересів близьких до влади промислово-фінансових груп.

*Стратегічні інтереси країни-транспортувальника (транзитера), тобто України.*

1. Мінімізація політичних, економічних і соціальних наслідків дефіциту енергоресурсів і вирішення цієї проблеми в недалекому майбутньому.

2. Реформування галузевої складової на правових засадах енергетичних пакетів ЄС з метою залучення інвестицій, зниження залежності від поставок РФ, посилення позицій України в процесі перемовин з РФ.

3. Масштабна розробка і впровадження проектів енергозбереження, енергозберігаючих технологій, використання альтернативних джерел енергії, збільшення видобутку природного газу (включаючи всі види нетрадиційного), будівництва LNG- і CNG-терміналів та диверсифікації країн-постачальників [9, с. 31].

4. Кардинальний реінжиніринг процесів поставок і продажу газу РФ споживачам ЄС, згідно з яким споживачі ЄС будуть отримувати газ від постачальника (ВАТ “Газпром”) на кордоні РФ-Україна з одночасним укладанням контрактів на транзит з українським газотранспортним оператором, що поглибить співпрацю в рамках Україна-ЄС і ліквідує двосторонній формат РФ-ЄС з переходом до тристороннього РФ-Україна-ЄС і мінімізує транзитні ризики [2].

5. Синхронізація магістральних трубопровідних систем України з відповідними мережами ЄС з метою зростання конкуренції на внутрішньому ринку, ліквідації монопольної залежності від поставок РФ, зниження цін для споживачів, оптимізації ефективності використання українських підземних сховищ газу для організації ринку спотової торгівлі у країнах ЄС.

6. Забезпечення прозорого тристороннього механізму “раннього попередження” про проблеми у сфері енергобезпеки ЄС по всьому ланцюгу “видобування – постачання – транзит – споживання”.

7. Збереження магістральних трубопровідних систем України в державній власності до моменту їх реформування відповідно з вимогами законодавства ЄС із збереженням за державою контрольних пакетів акцій.

8. Мінімізація обсягів закупівлі природного газу і нафти в РФ з метою подолання монопольної залежності України від російських енергоносіїв шляхом виконання реструктуризації енергоринку за принципами законодавства ЄС, кардинального зменшення енергоємності ВВП, збільшення залучення іноземних інвестицій для видобутку власного природного газу і нафти [1, с. 23].

*Стратегічні інтереси країни-імпортера (споживача) ЄС.*

1. Розвиток мережі LNG-терміналів і участь у формуванні глобального LNG-ринку.  
2. Створення альтернативних джерел і маршрутів поставок газу з Каспійського регіону.  
3. Збільшення на ринку ЄС частки спотової торгівлі газом з переглядом моделі ціноутворення на основі прив'язки вартості газу до ціни нафтопродуктів.

4. Активізація конкуренції, посилення антимонопольних заходів та обмеження інвестицій в енергетичну інфраструктуру з боку вертикально-інтегрованих європейських енергетичних компаній, співвласником яких є ВАТ "Газпром" (РФ) [1, с. 28].

5. Інтеграція окремих магістральних мереж у єдину транспортну систему ЄС з метою створення умов для розширення палітри вибору постачальників енергоресурсів, підвищення надійності газопостачання, оптимізації режимів роботи систем, зниження залежності ЄС від третіх країн [1, с. 23; 6, с. 67].

Цілком очевидно, що узагальнені нами вище переліки стратегічних інтересів сторін-учасниць процесу транспортування вуглеводнів носять аналітично-оглядовий характер (особливо щодо таких складових, як РФ і ЄС). Однак стратегічні інтереси України дозволяють прийти до висновку, що енергетичні політики РФ та України сьогодні є несумісними з принципами реформування енергетичного ринку ЄС в зв'язку з тим, що як в РФ, так і в Україні переважають адміністративні методи державного управління та намагання закріпити за державними і окремими бізнес-структурами монопольних прав і домінування на енергетичних ринках цих країн, замість удосконалення ринкових механізмів державного регулювання та лібералізації їх економік загалом та складових енергетичного сектору зокрема.

Отже, головні проблеми і перепони процесам інтеграції української магістральної трубопровідної системи до європейських мереж генеруються системними протиріччями між інтересами діючих в РФ і Україні державних влад, які сьогодні спрямовані на обслуговування потреб крупного бізнесу шляхом створення умов для отримання представниками останнього монопольної ренти через використання корупційних схем і механізмів. Без вирішення цих системних протиріч і збереженні статус-кво у відносинах ланцюга РФ – Україна – ЄС належна, економічно ефективна і технологічно безпечна координація діяльності суб'єктів господарювання є неможливою, а це, у свою чергу, продовжує залишати сферу гарантованого енергозабезпечення як України, так і ЄС високо ризиковою та конфліктогенною.

Ураховуючи ту обставину, що, мабуть, жодна інша галузь національних економік Російської Федерації, України і Європейського Союзу не пов'язані так тісно, як магістральний транспорт, а також те, що загальний успіх у реалізації державних політик відповідних країн залежить від рівня їх співпраці, всі зацікавлені сторони повинні розглядати можливості розширення співробітництва в цій сфері як одного із найважливіших чинників формування енергетичної безпеки всіх учасників.

Тому стратегічно виважена політика інтеграції України в Європейський Союз зі збереженням відносин з Російською Федерацією у сфері транспортування

вуглеводнів може і повинна стати інструментом досягнення прагматичних цілей всіма учасниками обґрунтовано запропонованої вище схеми взаємодії РФ – Україна – ЄС (або інших можливих варіантів) та передбачити до обов'язкового виконання зі сторони урядових структур наступні позиції [1; 2; 6; 8]:

- ідентифікація кожною державою балансу політичних, економічних і соціальних інтересів у сфері диверсифікації транзитних транспортних маршрутів з метою недопущення негативних наслідків для вітчизняної економіки через побудову і введення в експлуатацію обхідних маршрутів;

- формування і реалізація державою власної політики транзитного транспортування енергоресурсів в спільному і гармонізованому режимі з Російською Федерацією та Європейським Союзом;

- створення і посилення позицій та ролі громадських рад на засадах залучення і використання інтелектуального потенціалу представників науки, галузево орієнтованої освіти, бізнесу і громадських організацій;

- використання і координування державою дипломатичних механізмів протидії створенню обхідних маршрутів, створення додаткових власних потужностей і маршрутів, розширення гармонізованої кооперації українських, російських та європейських компаній;

- партнерська участь у створенні, розробці і реалізації довгострокової транзитно-транспортної стратегії в євразійському регіоні, активне консультування і координування позицій, намірів та інтересів сторін на рівні відповідних структур РФ, ЄС і України з питань експлуатації, реконструкції і будівництва транснаціональних транспортних систем;

- диференціація регуляторно-управлінських впливів держав з безпосереднім управлінням господарською активністю суб'єктів господарювання в сфері магістрального транспорту;

- приватизація магістральних трубопроводних систем лише на умовах багатостороннього міждержавно-приватного партнерства.

При цьому, ми вважаємо, що загальнодержавними пріоритетами України в цій багатосторонній кооперації повинні виступати:

- підтримка політики ЄС щодо вдосконалення і розвитку ринкової конкуренції в постачанні на ринки Європи природного газу з країн СНД;

- координація і гармонізація процесів входження України в багатосторонній об'єднання, участі в європейських проектах в енергетичній галузі;

- гармонізація законів, норм і стандартів України із відповідними позиціями документів ЄС, створення законодавчих умов, гарантованих і прозорих правил і процедур приватизації та функціонування транспортних підприємств галузі (в т. ч. за участю іноземного капіталу);

- включення питань транснаціонального транзиту енергоносіїв до переліку пріоритетів взаємодії відповідних міжурядових і міжпарламентських структур України та ЄС з одночасним вилученням з практики їх роботи можливостей безпосереднього втручання в процеси господарської діяльності компаній-учасниць багатосторонніх міждержавно-приватних партнерств.

Тобто, в умовах європейської інтеграції магістральних трубопроводних систем України, досягнення основної мети – підвищення ефективності використання та розвиток потенціалу магістральних трубопроводних систем можливе тільки через науково обґрунтовані зміни в комплексному механізмі державного управління цією галуззю з обов'язковою адаптацією і гармонізацією законодавства України за розділами Енергетичної Хартії, до норм і стандартів Європейського Союзу.

На основі сформульованих вище стратегічних інтересів України можна виділити і сформулювати перелік пріоритетних цілей та завдань з розвитку і функціонування національної системи магістрального трубопровідного транспорту, які в подальшому повинні стати пріоритетами державного управління цією галуззю: забезпечення результативного і ефективного функціонування вітчизняної системи магістрального трубопровідного транспорту на користь українського суспільства; перегляд і удосконалення системи державного управління в цій сфері; організаційно-юридична гармонізація та інтеграція суб'єктів господарської діяльності РФ – Україна – ЄС; інноваційний управлінсько-організаційний, фінансово-економічний і техніко-технологічний розвиток суб'єктів господарської діяльності ланцюга РФ – Україна – ЄС.

Сьогодні найбільш пріоритетним завданням з цього переліку слід вважати саме вдосконалення державного управління. При цьому зусилля держави повинні спрямовуватись не стільки на надійне забезпечення національного господарства енергоресурсами та ефективне використання потужного потенціалу магістральних мереж (як технологічна мета), скільки на позитивні наслідки цієї діяльності для всього українського суспільства (соціально-економічна мета). Це, звичайно, вимагатиме як масштабного перегляду і переформатування діючого правового поля, так і перегляду традиційних способів державного управління цим стратегічно важливим сектором національної економіки, що, звичайно, і є предметом подальших наукових досліджень.

#### **Література:**

1. Відносини ЄС – Україна – Росія: проблеми і перспективи : аналітична доповідь Центру Разумкова / Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2012. – № 4-5. – С. 2–30.
2. Енергетична безпека України 2020: виклики, можливості, сценарії / Український інститут публічної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uipr.org.ua>.
3. Енергетика України на шляху до європейської інтеграції : монографія / за заг. ред. А. І. Шевцова. – Дніпропетр. : Дніпропетровський філіал НІСД, 2004. – 148 с.
4. Мандрик І. П. Перспективні напрями розвитку транспортної системи України в контексті процесів європейської інтеграції / І. П. Мандрик, Л. О. Маковецька // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Л. Українки. – 2009. – № 4. – С. 201–206.
5. Осінчук З. П. Газотранспортна мережа України у системі газопостачання Європи / З. П. Осінчук // Нафтова і газова промисловість. – 2005. – № 2. – С. 32–36.
6. Партнерство ЄС – Україна – Росія очима іноземних дипломатів. Заочний круглий стіл / Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2012. – № 4-5. – С. 66–69.
7. Саприкін В. Паливно-енергетичний комплекс України: готовність до євроінтеграції / В. Саприкін // Дзеркало тижня. – 2002. – № 39. – С. 4.
8. Удосконалення механізму регулювання газотранспортної системи України шляхом впровадження правил Енергетичного Співтовариства – спеціально розроблена пропозиція ; Ін-т економіч. дослідж. та політич. консультацій; Німецька консультативна група [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ier.com.ua>.
9. Українсько-російські взаємовідносини в енергетичній сфері: стан, новітні тенденції розвитку та перспективи / Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2010. – № 6. – С. 2–34.

#### **Isaieva I. M. Strategic priorities and objectives of State in development and effective functioning of pipeline systems.**

*The analysis of the Ukrainian main pipeline systems functioning specifics was made in terms of European integration. The states-parties of the hydrocarbon transportation strategic priorities and tasks were highlight and reasonable. The main national priorities of Ukraine in this multilateral cooperation were delineated.*

**Key words:** main pipeline systems, strategic priorities, exporting country, country-transporter, importing country, the state management with main pipeline systems.

*Надійшла до редколегії 19.02.2015 р.*

**УДК 351**

**Д. М. Котелевець,**

*аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

## **МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗВ'ЯЗКУ ТА ІНФОРМАТИЗАЦІЇ**

*Викладено модель взаємодії органів державної влади під час регулювання сфери зв'язку та інформатизації з метою підвищення її ефективності.*

**Ключові слова:** сфера інформатизації, державне регулювання, механізми взаємовпливу, управлінські рішення.

Особливістю сучасних викликів для становлення інформаційного суспільства в Україні є невизначеність процесів державного регулювання розвитком інформаційної інфраструктури електронного урядування та інших сучасних технологій інформаційного суспільства. В Угоді про асоціацію України та Європейського Союзу саме цій складовій приділено значну увагу в Розділах 2, 3 та 5 [8]. Зазначається, що співробітництво в нормативно-правовій сфері враховуватиме необхідність забезпечення відповідних зобов'язань щодо надання публічних послуг, зокрема заходи щодо інформування і захисту споживачів, обміну інформацією. Відповідно до цього документу, українська влада має сформулювати план дій щодо розробки та імплементації положень Угоди в суспільне життя України. Зокрема, щодо сфери електронного урядування, це пов'язано з розробкою низки нормативно-правових актів, а також визначення алгоритму взаємодії та взаємовпливу, розділення сфер впливу і відповідальності, тобто створення державної регуляторної політики.

Головною проблемою неефективності державного управління в будь-якій сфері України є невизначеність основних гравців і стейкхолдерів, перетинання сфер управління та колективна безвідповідальність. Наразі часу на невдалі експерименти в Україні немає, тому, згідно з теорією Дж. Коттера (1996 р.), визначення складу команди і сфер відповідальності є другим кроком (після розробки державної стратегії) на шляху до досягнення цілей.

Таким чином, підготовка до чергового міжнародного саміту з розвитку інформаційного суспільства, який планується провести під егідою ООН у 2015 р., набрання Україною статусу асоційованого члена ЄС, здійснення як конституційної, так і адміністративної реформ, посилення процесів демократизації суспільства та створення громадянського суспільства зумовлюють актуальність науково-практичної характеристики та обґрунтування моделі взаємозв'язків між суб'єктами державного регулювання зазначеної сфери суспільних відносин.

Проблеми державного управління розвитком інформаційного суспільства та інформатизації приділяється достатньо уваги в дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців. Сформульовано різні підходи до розв'язання цих проблем, які враховують особливості країни їх упровадження. Так, ці питання досліджували

А. Антопольский, А. Гоулднер, І. Бачило, М. Згуровський, І. Жилияєв, М. Кастельс, М. Макклюен, І. Масуда, І. Мелюхін, Г. Смолян, Л. Сморгунов, А. Соколов, А. Соловійов, О. Тоффлер, А. Турен, А. Урсул, Ф. Урсул, В. Урсул, Д. Чепкашин та ін. Особливе значення мають роботи А. Семенченка [6; 7], в яких знайшли відображення не тільки теоретичні питання електронного урядування, а й практика їх безпосереднього впровадження в державному управлінні України.

Проте проблема ефективності та результативності регулювання розвитку інформаційної інфраструктури в Україні залишається актуальною та до кінця не розв'язаною: відсутня чітке розмежування між органами державного управління та регулювання, особливо у сфері інформатизації; невизначено завдання та функції державного регулятора в цій сфері; не враховано особливості конституційної та адміністративної реформ в Україні, а також лише частково врахована конвергенція інформаційних і телекомунікаційних технологій в організаційно-правових механізмах.

Метою даної статті є розробка моделі взаємодії органів державної влади під час регулювання сфери зв'язку та інформатизації в інтересах підвищення їх ефективності.

Необхідність державного регулювання в будь-якій сфері суспільного життя обумовлена неспроможністю ринкових механізмів розв'язати низку проблем, притаманних суспільним відносинам у цій сфері шляхом виключно самоорганізації та саморегулювання. Також існує позитивний досвід розвинених країн щодо застосування механізмів державного регулювання у сфері інформатизації, зокрема [5]. При цьому кожна з країн, виходячи з особливостей свого соціально-економічного розвитку, національних інтересів, визначає свої принципи, пріоритети, підходи, об'єкти, інструменти державного регулювання цією сферою. Важливим є також чітке визначення категорійно-понятійного апарату, що застосовується.

В Енциклопедії державного управління надається таке визначення: державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян [4]. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження.

При цьому виділяються дві сфери державного регулювання:

– тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення;

– нетарифне (нецінове) регулювання, що охоплює соціальні та адміністративні аспекти.

Згідно із Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [1], регуляторним органом є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Аналіз державного регулювання у сфері інформатизації інших країн показав, що основними об'єктами регулювання, як правило, є:

– інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності

- державні електронні інформаційні ресурси;
- електронні адміністративні послуги тощо.

Серед основних принципів державного регулювання сфери інформатизації виділяють такі:

– недоторканість приватного життя громадян та дотримання їх конституційних прав та свобод;

– вільний розвиток електронних адміністративних послуг;

– забезпечення інтересів національної безпеки у сфері інформатизації;

– якісне та ефективне інформаційне забезпечення фізичних та юридичних осіб, а також державних органів;

– створення умов вільного та рівноправного доступу, розповсюдження та використання інформаційних ресурсів;

– технологічна нейтральність;

– відкритість і прозорість державного регулювання;

– єдині правила, формати, стандарти та технічні регламенти для забезпечення організаційної, технічної та семантичної сумісності інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, оцінки відповідності вимогам цих документів;

– використання відкритих форматів і структур даних, протоколів та стандартів обміну;

– забезпечення оптимального балансу між нагальними потребами та фінансовими можливостями держави з одночасним сприянням позитивним тенденціям формування ринку у цій сфері, підтримки приватної ініціативи та зменшення інвестиційного ризику;

– забезпечення добросовісної конкуренції.

Сучасна практика державного управління інформатизацією в Україні ігнорує значну складність і багатofакторний характер цієї сфери, різнотиповість та ієрархічність її ключових гравців, багаторівневність систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності проектів, які не узгоджені між собою.

Підтвердженням цього є розподіл повноважень державних органів, відповідальних за розвиток окремих складових електронного урядування, а саме: Міністерства юстиції України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державного агентства з питань електронного урядування, Адміністрації Держспецзв'язку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Державної архівної служби, Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Якщо проаналізувати повноваження державних органів, які відповідальні за розвиток інформаційного суспільства, то проблема їх координованості, дублювання функцій і завдань, конкуренції за вплив на сферу буде ще масштабнішою та більш складною.



Відсутність необхідної координованості в діяльності органів державної влади посилюється відсутністю взаємної узгодженості існуючих механізмів державного управління в цій сфері, а саме:

- національної програми інформатизації (з 1998 р.);
- державних цільових програм: розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.) та електронного урядування (з 2010 р.)
- міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (з 2012 р.) тощо.

Розв’язання проблеми координації потребує комплексних структурних та функціональних змін у системі державного управління розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, включно з її найвищим – політичним рівнем.

Політичними координаційними центрами впливу на розвиток інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування згідно Конституції України та законодавства є Верховна Рада, Президент та Уряд України.

У Верховній Раді України законодавчими проблемами розвитку сфери в найбільшій мірі займаються такі її комітети: з питань інформатизації та інформаційних технологій; транспорту та зв’язку; науки та освіти; свободи слова та інформації; національної безпеки та оборони; підприємництва, регуляторної та антимонопольної політики. Ураховуючи конвергенцію інформаційних та комунікаційних технологій, а також наявність підпорядкування Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій двох експертних рад (Консультаційної ради з питань інформатизації та Експертної ради), які дозволяють публічно обговорювати найбільш складні і пріоритетні проблеми державної політики, доцільно, на наш погляд, питання зв’язку (телекомунікації та радіочастотного ресурсу) включити в повноваження саме Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій, скорегувавши його назву в наступній редакції: Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційно-комунікаційних технологій (далі – Комітет).

Крім того, саме в цьому Комітеті розглядаються та схвалюються щорічні доповіді про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, які згідно із Законом України “Про національну програму інформатизації” розробляються Урядом та подаються до Верховної Ради. Виходячи з вищезазначеного, логічним є визначення саме цього Комітету головним серед інших комітетів у питаннях комунікацій з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації (НКРЗІ), з наданням останній статусу, який є аналогічним статусу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення.

Такий підхід відповідає конституційній реформі в частині перепідпорядкування державних колегіальних органів, у тому числі НКРЗІ, від Президента України до Уряду та Верховної Ради, а також європейським підходам щодо незалежності регулятора в сфері інформаційно-комунікаційних технологій від Уряду. Підпорядкування НКРЗІ профільному Комітету дозволить підвищити статус цієї комісії, рівень її незалежності, прозорості, відкритості та підконтрольності.

Розмежування між державним управлінням та регулюванням у сфері телекомунікації та радіочастотного ресурсу чітко визначено законами “Про телекомунікації”, “Про радіочастотний ресурс України” та положеннями про Адміністрацію Держспецзв’язку [7] і НКРЗІ [3].

Згідно з цими документами:

– Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування і забезпечення реалізації державної політики у сферах організації спеціального зв'язку та захисту інформації, телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом України [2];

– НКРЗІ є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, головним призначенням якого є державне регулювання у сфері телекомунікації, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) [3].

Така модель розподілу повноважень у сфері телекомунікації та користування радіочастотного ресурсу між *головним ЦОВВ* (Адміністрацією Держспецзв'язку) та *регулятором* ринку (НКРЗІ) цілком відповідає європейському підходу та порядку денному Асоціації Україна – ЄС.

Що стосується сфери інформатизації, то за три роки з моменту створення НКРЗІ, ні ця комісія, ні колишня Держінформнауки так і не визначились з об'єктом, механізмами, методами та інструментами державного регулювання у сфері інформатизації, не змогли обґрунтувати доцільність їх застосування для громадян, суспільства, держави та бізнесу, а також налагодити конструктивну співпрацю між собою, що ще більше заплутало питання щодо головного ЦОВВ у сфері інформатизації.

Оскільки в національному законодавстві відсутнє чітке визначення механізмів державного регулювання сферою інформатизації, вважаємо за доцільне розробити та прийняти окремий законодавчий акт, в якому чітко було б визначено механізм державного регулювання цією сферою з урахуванням міжнародного, насамперед європейського досвіду.

Президент будь-якої країни потенційно може відігравати і, як правило, відіграє роль центру політичного впливу на процеси розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Особливо це стосується країн з президентською формою правління. Президентом України приділяється значна увага проблемі впровадження та розвитку сучасних ІКТ, впровадженню електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, у тому числі, їх інфраструктурної складової насамперед мобільних технологій радіозв'язку 3G та 4G, справжньому електронному документообігу тощо. З метою посилення координації та підвищення ефективності державної політики в цій сфері в структурі апарату Адміністрації Президента України визначено відповідного заступника Голови Апарату Адміністрації. Крім того, саме Президенту України сьогодні підпорядковано НКРЗІ. Необхідно також враховувати той факт, що розвиток ІКТ, їх впровадження в усі сфери суспільного життя та державне управління крім позитивних моментів є джерелом інформаційних загроз громадянину, суспільству та державі. Їх моніторинг, оцінку рівня, формування пропозицій щодо їх усунення або зменшення негативного впливу повинна здійснювати РНБОУ, підпорядкована Президенту України. Але, враховуючи вищевказані особливості конституційного процесу, відсутність в Апараті Президента України спеціальних підрозділів,

орієнтованих на процеси формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, на наш погляд, доцільним є підпорядкування НКРЗІ Верховній Раді України відповідно до запропонованої моделі.

Сьогодні теоретиками та практиками розглядаються два основних підходи щодо удосконалення існуючої організаційної структури системи державного управління розвитком інформатизації, інформаційним суспільством та електронним урядуванням:

– централізований підхід, який передбачає створення окремого *головного* органу в системі органів виконавчої влади, наприклад, міністерства на базі існуючих ЦОВВ з одночасним формуванням нових ієрархічних рівнів, удосконалення існуючих горизонтальних зв'язків, у тому числі, з усуненням дублювання, уточненням завдань та функцій інтегрованих в міністерство ЦОВВ;

– децентралізований(мережевий) підхід, згідно з яким в існуючій розподіленій структурі ЦОВВ, що відповідають за розвиток інформатизації, інформаційне суспільство та електронне урядування, уточнюються лише їх цілі, завдання, функції, горизонтальні комунікації та їх зміст без створення додаткових державних органів, а також визначається один з цих ЦОВВ як координатор та *головний* орган у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері. Саме цей підхід відповідає Стратегії реформ України-2020, Коаліційній угоді та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки:

Особливістю сучасних викликів для становлення інформаційного суспільства в Україні є невизначеність процесів державного регулювання розвитком інформаційної інфраструктури. В Угоді про асоціацію України та Європейського Союзу саме цій складовій приділено значну увагу. Щодо сфери електронного урядування, то це пов'язано з розробкою низки нормативно-правових актів, а також визначення механізму взаємодії та взаємовпливу, розділення сфер впливу і відповідальності, тобто, створення державної регуляторної політики.

Аналіз державного регулювання у сфері інформатизації розвинених країн показав, що *основними об'єктами регулювання*, як правило, є: інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності; державні електронні інформаційні ресурси; електронні адміністративні послуги тощо.

Сучасна практика державного управління інформатизацією в Україні ігнорує значну складність та багатофакторний характер цієї сфери, різнотиповість та ієрархічність її ключових гравців, багаторівневність систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності проектів, які не узгоджені між собою.

Розв'язання проблеми координації потребує комплексних структурних та функціональних змін у системі державного управління розвитком інформаційної інфраструктури, включно з її найвищим – політичним рівнем. Політичними координуючими центрами впливу на розвиток інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування згідно з Конституцією України та законодавством є Верховна Рада, Президент та Уряд України.

Доведено доцільність уключення питань зв'язку (телекомунікації та радіочастотного ресурсу) в повноваження Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій, скоригувавши його назву в наступній редакції: Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційно-комунікаційних технологій.

Запропоновано два основних підходи, спрямованих на підвищення ефективності державної регуляторної політики у сфері розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства. Доведено, що саме децентралізований підхід відповідає сучасній державній політиці, визначеній у таких документах як Стратегія реформ України-2020, Коаліційна угода та Програма діяльності Кабінету Міністрів України.

Розроблено модель організаційної взаємодії органів державної влади у сфері зв'язку та інформатизації, що спрямована на підвищення ефективності державної політики та відповідає європейським принципам та підходам щодо регулювання сфери зв'язку та інформатизації.

Перспективи подальших досліджень полягають у теоретико-методологічному обґрунтуванні основних підходів щодо удосконалення існуючої організаційної структури системи державного управління розвитком інформатизації з метою виокремлення ефективних механізмів державного регулювання зазначеної сфери.

#### **Література:**

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента від 13 червня 2013 р. № 391/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1067/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентові України ; наук.-ред. кол. : 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. – 2011. – 748 с.
5. Окинавская хартия глобального информационного общества [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iis.ru>.
6. Семенченко А. І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС / А. І. Семенченко // Наука і оборона. – 2013. – № 3. – С. 15–20.
7. Семенченко А. І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та науково-методологічні підходи щодо їх удосконалення/ А. І. Семенченко // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 55–74.
8. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

#### **Kotelevets D. M. Model of public authorities interaction in regulating the sphere of communication and informatization.**

*The model of co-operation of public authorities is expounded during adjusting of sphere of connection and informatization with the purpose of increase of its efficiency.*

**Key words:** information sphere, public administration, interaction mechanisms, administrative decisions.

*Надійшла до редколегії 23.01.2015 р.*

**УДК 35:002.8**

**Л. Ф. Лескова,**

*ст. викл. кафедри соціальної роботи*

*Чернігівського національного технологічного університету,*

*м. Чернігів*

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ**

*Актуалізовано питання про необхідність формування в Україні нової активної управлінської еліти, здатної планувати та реалізовувати соціально-економічні зміни й очолювати суспільство в їх здійсненні. Означено основні напрями розвитку політико-управлінської еліти в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** еліта, управлінська еліта, політико-управлінська еліта, формування управлінської еліти.

Нині Україна знаходиться в активному періоді державного будівництва. Перед нею стоїть велика проблема, масштаби якої сьогодні явно не усвідомлюються або дещо применшуються, – створити інноваційну теорію і практику управління, сформувати управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти по-новому в умовах кризового стану суспільства приймати неупереджені рішення, ефективно використовувати наявні ресурси.

Розрив між життям, що безперервно змінюється, і суб'єктом управління поглиблюється, і саме це породжує кризу управління, політичного керівництва зокрема. Це стримує темпи соціального прогресу, породжує соціальні, політичні, економічні, духовні та інші труднощі.

Кожен з нас живе в системі управлінських і організаційних відносин, які стають дедалі все складнішими, і ніякий минулий досвід окремого керівника або цілої організації не може бути адекватним тим різноманітним і неординарним управлінським ситуаціям, які потребують визначення стратегії реагування або прийняття єдино правильного рішення.

Відтак, особливої актуальності набувають доробки стосовно визначення важливих характеристик управлінців, від здібностей, умінь, ділових та особистісних якостей яких залежить якість управління, та, зрештою, успіхи в економічній, культурній та політичній галузях країни. Кращих представників системи управління прийнято називати управлінською елітою.

Проведений теоретичний аналіз літературних джерел дозволяє зробити висновок, що дослідження феномену управлінської еліти є актуальним і дискусійним питанням, що відображається в кількості різноманітних соціально-філософських концепцій та підходів до аналізу походження, сутності, функцій управлінської еліти, її ролі в суспільному розвитку.

Проблема еліти не є новою в сучасній літературі. Про це свідчить доволі сформована цілісна галузь “елітологія”, в межах якої особливе місце посідають питання сутнісних характеристик еліт. Так, у роботах Г. Ашина, Т. Вернигори, О. Гаман-Голутвіної, Є. Охотського, М. Павловського, О. Паутова, М. Пірен, О. Якубовського та ін. зроблено аналіз факторів та принципів еліто створення та її функціонування. Проте порівняно мало авторів приділяють увагу саме механізму формування справжньої та дієвої (ціннісної) еліти в суспільстві.

Мета статті – стисло проаналізувати стан проблеми формування сучасної управлінської еліти в Україні.

Управлінська еліта є необхідним елементом соціальної структури та суспільного розвитку, зокрема в демократичних країнах суспільні зміни пов'язуються з формуванням підготовленої, ефективної управлінської еліти, яка має відкритий характер і є підконтрольною суспільству. Це визначає еліту як суб'єкт суспільних трансформацій, що виробляє та здійснює державну політику.

Дослідження еліти для вітчизняної науки є справою неоднозначною. Погоджуємося з поглядами М. Пірен стосовно парадоксу, що склався в системі управління нашою державою: “Україна в скрутному сьогодишньому становищі опинилася завдяки діям своєї політико-владної еліти, яка протягом останніх 20 років незалежності не осмислювала шляхи розвитку держави, а панувала, не займалася відповідально державним управлінням, а власними інтересами” [7, с. 7].

У попередні десятиліття у вітчизняному суспільствознавстві поняття еліти практично не використовувалося. Воно розглядалося в критичному плані і лише стосовно буржуазних суспільств [3]. Тому, спираючись на зарубіжні дослідження та вітчизняні праці останніх років, попередньо зазначимо, що до поняття управлінської еліти включають певну частину суспільства (найбільш впливову, таку, що займає найвищі позиції, складається із авторитетних, спеціально підготовлених людей), яка керує здійсненням соціально-економічних процесів, працює в певних організаціях та має назву “правляча меншість”.

Поняття “еліта” має два значення. Перше – це кращі з кращих (від фр. elite – краще, відбірне). Щодо управлінської еліти, то йдеться про високу професійність (знання, вміння та адекватність займаній посаді за своїми професійно-особистісними якостями), а також високу моральність. Така еліта згідно з теорією еліт Ла Валетта (Франція) ще має сутнісну інтерпретацію як ціннісна [8].

Друге значення поняття еліти пов'язано з прошарком людей, які здійснюють владу в суспільстві, окремої галузі, організації. За своєю сутністю така еліта є посадовою, що виконує управлінські функції на різних щаблях влади та в різних організаціях.

Ураховуючи ситуацію, що сьогодні склалася в суспільстві та, передусім, у системі державного управління, глобальними завданнями формування нової управлінської еліти нації стає органічне поєднання формально-посадової та сутнісно-ціннісної еліти. Тобто, кожний представник посадової еліти одночасно повинен бути професійно підготовленим та адекватним займаній посаді за своїми професійно-особистісними якостями і, нарешті, моральним.

Сьогодні для нашого суспільства характерною є ситуація, коли еліта, не маючи науково обґрунтованої парадигми розвитку країни, достатньої управлінської компетентності, лідерських і моральних якостей, користуючись перевагами привілейованого становища без зворотного зв'язку, щонайменше перетворюється на обмежену групу бюрократів і політичних демагогів. “Така еліта, – як пише Г. Ашин, – піклуючись в основному про свої корпоративні інтереси, дедалі більше “загниває”, відриваючись від народу, стає ізольованою системою” [1]. Йдеться про невміння організувати діяльність людей з урахуванням їх здібностей, професійної компетентності, ділових та особистісних якостей, а також очевидний брак кадрів, які були б здатні стати справжніми керівниками зі стратегічним мисленням.

На нашу думку, беззаперечним є той факт, що формування управлінської еліти повинно здійснюватися паралельно із формуванням гармонійно розвинутої особистості (освіченої, творчої, моральної, фізично здорової). Процес формування управлінської еліти починається в дитинстві (в родині), далі здійснюється в системі освіти і триває в організаціях за місцем трудової діяльності.

Управлінську еліту слід розглядати в трьох системах суспільства – політичній, економічній, культурній.

До еліти в політичній системі належать керівники держави, міністерств і державних комітетів, керівники обласних і районних адміністрацій, представники районних, міських та обласних рад народних депутатів.

До управлінської еліти в економічній сфері належать насамперед керівники підприємств, фірм, компаній, акціонерних товариств, а також керівники відповідних міністерств та комітетів. Це також політична еліта.

До управлінської еліти в культурній сфері належать ректори ВНЗ, директори технікумів, коледжів, шкіл, ліцеїв, гімназій, ПТУ, завідувачі дошкільних та позашкільних навчальних закладів, керівники міського, районного та обласного департаментів освіти і культури, керівники відповідних міністерств, президенти Академій наук та інші.

Якщо керівник має стратегічний план, знає, як організувати діяльність людей задля досягнення стратегічних цілей (залежно від посади визначається і масштаб керівництва), має спеціальні здібності для керівної діяльності, а також достатній рівень моральних якостей (що базуються на повазі до людини та природи) і здоров'я, він є представником справжньої еліти.

На жаль, сьогодні більша частина управлінської еліти є такою за посадою, а не за сутнісними характеристиками, тобто це псевдо-еліта.

На початку XXI ст. було зроблено перші спроби розв'язання проблеми формування управлінської еліти в Україні та інших східнослов'янських державах з урахуванням нашої ментальності та необхідності її зміни чи перетворення на основі застосування в організаціях жорстко-демократичної культури цільового управління [2].

У межах цієї культури під впливом жорсткого зворотного зв'язку за результатами праці та поведінки особистості в соціумі здійснюється природний відбір ціннісної (а не функціональної) еліти всередині організації.

Кожна людина, як жива відкрита саморегулююча система має унікальний набір здібностей, нахилів, талантів, генетичних особливостей, через реалізацію яких вона свідомо чи несвідомо включається в перетворення оточуючого середовища, виступаючи при цьому або його творцем або руйнівником. Формування вищого рівня свідомості нового покоління можливе лише з точки зору особистісного самоформування, самовиховання, саморозвитку, самоорганізації, самодисципліни, чому сприяють природні творчі начала людини. Але для цього необхідно створити певні умови, за яких людина зможе розкрити та реалізувати особистий творчий потенціал на основі забезпечених мотивацій. Включити мотиваційний механізм усвідомлення і здійснення психодуховної роботи людини над собою, а також відкрити творчий потенціал кожної особистості, мотивацію творчості можливо лише за умови виключення будь-яких форм примусу чи тиску. Усвідомлення і готовність до здійснення психодуховної роботи над собою, а також потреба в здійсненні творчої праці в будь-якій формі – основні критерії становлення нового покоління, покоління XXI століття [5].

Теорія мотивації стає все більш важливим, хоча і не єдиним засобом управлінського впливу дії. Це особливо характерно для сучасного управління, яке все в більшій мірі спирається на головні ресурси: творчий потенціал особистості, сильну соціальну організацію, інтелектуальну власність та її складову – інформацію. Тому мають рацію ті дослідники, які вважають, що сьогодні необхідно говорити про нову парадигму управлінської теорії, яка все в більшій мірі базується на пріоритетному включенні до змісту головного суб'єкта управління – творчої особистості,

колективного перетворюючого інтелекту суспільства, а не лише усереднених органів і організаційних структур управління.

Формування управлінської еліти – це справа не одного дня. Підтримуємо позиції деяких вітчизняних авторів стосовно того, що процесу становлення еліти має передувати формування психологічної готовності політико-управлінської еліти до суспільних змін [7]. З цією метою необхідними є: перезавантаження мислення, врахування суспільно-політичної динаміки та української ментальності в процесі діяльності, орієнтація на психологічні особливості вияву духовності в системі управлінської культури, формування професійної відповідальності тощо. Позитивним є те, що до її розв'язання долучилась держава.

Ураховуючи сучасні реалії нашої держави, першочерговими на сьогодні є питання вирішення проблеми вдосконалення системи державного управління в інтересах людей через орієнтацію всіх державних структур на підвищення ступеня задоволення потреб громадян, тобто рівня їхньої самоорганізації в різних сферах життєдіяльності.

Саме управлінській еліті держави належить ключова роль у здійсненні модернізації України в напрямку загальнодержавних програм, що приймалися різними урядами, і які мали на меті формування системного підходу в доборі, розстановці, підготовці і розвитку фахівців для реалізації національних інтересів України як демократичної соціальної правової держави з розвинутою ринковою економікою.

Дійсно, за роки незалежності в Україні відбулася низка суспільних реформ, що змінили погляди на систему державного управління і кадрову політику в цілому. Сьогодні в Україні інтенсивно відбуваються процеси модернізації економіки, удосконалення державного управління, які пов'язані з проведенням системних реформ і вимагають залучення потужного інтелектуального потенціалу. Якісне кадрове забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності країни, що зумовлено потребою у висококваліфікованих кадрах, ерудованих, компетентних управлінцях з інноваційним мисленням, здатних приймати відповідальні управлінські рішення, залишається одним із пріоритетних завдань державної політики.

У реаліях сьогодення нового змісту набувають вимоги до підготовки управлінської еліти. Якщо раніше в процесі такої підготовки акцент робився на засвоєнні управлінцями певної системи професійних знань, то сьогодні на перший план висуваються завдання розвитку особистості працівника сфери державного управління відповідно до його індивідуальних якостей, формування гуманних засад професіоналізму, підвищення його соціально-психологічної компетентності, культури праці тощо.

У зв'язку з цим, зміст підготовки майбутньої управлінської еліти має бути спрямований на формування управлінської компетентності, а саме на розвиток таких її компонентів:

- мотиваційного, що сприяє формуванню мотиваційної сфери, який спонукає особистість до управлінської діяльності, спрямовує її на успіх, на ефективний результат;
- когнітивного, що спрямований на оволодіння сукупністю науково-теоретичних та науково-практичних знань про управлінську діяльність взагалі;
- діяльнісного, що спрямований на оволодіння сукупністю управлінських навичок, умінь, які забезпечують процес здійснення управлінської діяльності й прийняття управлінських рішень;
- особистісного, що спрямований на оволодіння сукупністю особистісних та професійно важливих якостей, які виявляються в індивідуальному стилі управління тощо [6].



Тож можна говорити, що саме інтелектуальні системи управління, що складаються з творчих індивідуальностей, мотивованих до управлінської діяльності, здатні досягати найкращих результатів в управлінні суспільними справами, забезпечувати впорядкованість і високий рівень організації соціальних систем. Тому найважливішою функцією управління виступає найповніше включення в управлінську діяльність найбільш обдарованих у цьому відношенні громадян, створення свого роду “управлінської еліти”, що наділена довірою суспільства, професійно виконує його головну місію – створення простору для саморозвитку, самовиявлення сутнісних сил найскладнішої соціальної системи і окремих структурних утворень: регіональних, муніципальних, трудових, родинних, кожної людини окремо на основі самоврядування і саморегулювання [4].

Крім того, слід звернути увагу і на те, що велика проблема сьогоденних студентів і молоді в цілому полягає в тому, що вони не володіють культурою ділового спілкування. Але ж ми маємо готувати управлінців-професіоналів, які повинні вміти вибудовувати ситуацію, ставити цілі та вирішувати проблеми, знаходити з людьми спільну мову. Таким чином, ще одне серйозне завдання полягає у вихованні зі студентів мислячих людей, здатних самостійно приймати обґрунтовані рішення, спеціалістів, які володіють гнучкістю мислення, вміють швидко адаптуватися до швидкоплинних обставин, які успішно працюють з наявною інформацією.

Отже, сьогодні в Україні на практиці почався процес формування нової еліти нації, амбіційна мета якого – залучення до реалізації пріоритетних проектів держави молодих людей із новим мисленням, високими духовними та моральними принципами, активною громадською позицією і, безумовно, високим рівнем професіоналізму.

Саме вони мають забезпечити розвиток українського суспільства на принципах демократії, верховенства права, поваги та дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також вивести Україну на світову арену як рівноправного партнера серед найбільш розвинених держав.

Для зміни ситуації в країні необхідно звернути увагу на вдосконалення всієї політики управління людськими ресурсами, виокремивши таку важливу її складову, як формування управлінської еліти.

Йдеться про розбудову системи становлення нової управлінської культури в управлінських структурах та організаціях, де вихідним джерелом є саме заклади освіти, в яких починається формування управлінської еліти. У межах цієї системи вдасться розпочати створення справжньої управлінської еліти для трьох сфер організації суспільства: економічної, культурної та політичної.

Політика управління людськими ресурсами в Україні повинна щоразу більше орієнтуватися на самореалізацію працівників у трудовій діяльності в інтересах суспільства, а також роботодавця і самого робітника, тобто на розстановку кадрів “на свої місця”. У реальному житті це зумовлено формуванням нової управлінської культури в організаціях, що має відбуватися із застосуванням механізму жорстко-демократичного цільового управління.

#### **Література:**

1. Ашин Г. К. Курс элитологии / Г. К. Ашин, Е. В. Охотский. – М. : ЗАО “Спортакадемпресс”, 1999. – 91 с.
2. Гошко А. А. Опорная концепция формирования управленческой элиты в Украине (и других восточнославянских государствах) / А. А. Гошко, Г. А. Дмитренко. – К. : Випол, 2001. – 234 с.
3. Гуревич П. С. Современный буржуазный элитаризм. Социально-исторические теории современной буржуазной идеологии / П. С. Гуревич. – М. : Прима, 1981. – 145 с.

4. *Іванов В. М.* Основи соціального управління / В. М. Іванов. – К., 2001.
5. *Канафоцкая Г.* Духовномировозренческая функция современного образования / Г. Канафоцкая, Т. Куценко // Наука и образование на пороге III тысячелетия : тезисы докладов международного конгресса. – Минск, 2000.
6. *Олійник В. В.* Феномен формування управлінської еліти в парадигмі неперервної освіти / В. В. Олійник // Теорія і практика управління соціальними системами, 2013. – № 2. – С. 26–36.
7. *Пірен М. І.* Політико-управлінська еліта України: соціо-психологічних аналіз : монографія / М. І. Пірен. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2013. – 424 с.
8. *Ріктор Т. Л.* Владна еліта в умовах нестабільності українського суспільства / Т. Л. Ріктор. – К. : Софія-А, 2007. – 273 с.

**Leskova L. F. Problems of new administrative elite formation in Ukraine.**

*The article actualizes the need of new active managerial elite appearance in Ukraine that should be able to plan and implement social and economic changes in society and lead their implementation. The fundamental ways of political and administrative elite development in modern conditions are described.*

**Key words:** elite, managerial elite, political and administrative elite, formation of managerial elite.

*Надійшла до редколегії 22.01.2015 р.*

**УДК:35.072.21**

**Р. В. Линник,**

*здобувач кафедри права та європейської інтеграції  
ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНІ**

*Установлено необхідність конституційного врегулювання механізму функціонування органів публічної влади в регіонах, збалансування повноважень різних суб'єктів, утвердження нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування, а також змістовне наповнення конструкції “відповідальність при управлінні регіоном” реально вплине на пошук компромісних рішень взаємодії ринкового саморегулювання, державного управління і громадського контролю у регіоні за результатами проведених досліджень.*

**Ключові слова:** органи публічної влади, регіони, ефективність управління, відповідальність, позитивна відповідальність, юридична відповідальність.

У ст. 1 Конституції України проголошено нашу державу правовою [1]. Проте дана норма багато в чому має декларативний характер. Правову державу вибрано як мету, до якої ми прагнемо, з досягненням якої пов'язаний нинішній і подальший розвиток суспільних відносин в Україні.

Формування правової держави – надзвичайно складний процес, який пов'язаний із законодавчим визначенням відповідних принципів: пріоритету прав і свобод людини і громадянина, верховенства права, розподілу влади, взаємної відповідальності держави і громадянина тощо. Тільки їхнє повне та точне дотримання і виконання у своїй сукупності стане підґрунтям формування правової держави.

Проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового

статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах. Комплексного рішення потребує розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста). Наділення їх відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами є вкрай важливим та економічно доцільним. І разом з цим слід установити взаємну відповідальність органів публічної влади і громадян, що проживають у певному регіоні. Реалізація цього принципу гарантує існування правової держави, дає можливість державі і громадянину висувати взаємні вимоги, дозволяє застосовувати заходи примусу стосовно суб'єктів, що порушують установлений порядок.

Теперішню ситуацію в Україні можна охарактеризувати як системну кризу – кризу базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалася чинна модель розвитку країни. Тривале нехтування потребою здійснення суспільних перетворень, яких вимагали виклики сучасності, призвело до деградації більшості важливих суспільних інститутів в Україні, погіршило ситуацію із забезпечення базових прав і свобод людини і громадянина, поставило під загрозу суверенітет нашої держави.

Трансформації публічної влади в напрямку децентралізації поряд із можливістю усвідомлення характерних ознак цього феномена створювали об'єктивну необхідність теоретичного обґрунтування найоптимальнішого механізму взаємодії влади і громадянського суспільства. Це потребує окремого дослідження необхідних умов ефективного управління в регіонах України.

Визначити основні умови ефективного функціонування публічної влади в Україні – значить, уже розпочати шлях до оновленої системи державного управління, а також запобігти повторенню подібних криз у майбутньому.

Загальні проблеми влади розглядаються в достатньо великій кількості робіт. Виняткову роль у становленні і розвитку вітчизняних шкіл регіоналістики відіграли О. Амосов, С. Газарян, Л. Зайцева, В. Керецман, А. Лелеченко, М. Мальський, В. Мамонова, В. Мамутов, І. Михасюк, Г. Чапала, М. Чумаченко та інші.

Регіональну політику за кордоном досліджували: російські вчені В. Лексін і А. Швецов, азербайджанський учений А. Ібрагімов, грузинський учений В. Раміашвілі, казахський учений Г. Куатбаєва, представники польської науки Б. Вош і О. Фріман.

Проблему відповідальності держави перед громадянином було вперше поставлено в роботах античних мислителів, а потім вона набула подальшого розгляду у працях західних учених-правознавців, що багато в чому зумовило її глибокий ступінь теоретичної розробленості та високий рівень реалізації в національних правових системах таких країн, як Німеччина, Франція, США, Швейцарія, Польща [11; 12].

Досягнення західних держав у сфері відповідальності держави перед громадянином послужили основою не тільки для розвитку юридичної науки, але й сприяли затвердженню демократичних інститутів у багатьох державах, що розвиваються. Завдяки спільним зусиллям світової спільноти були сформовано міжнародні стандарти у сфері відповідальності держави, що стали предметом дослідження українських науковців.

Великий вплив на розвиток інституту відповідальності держави перед громадянином України здійснили сучасні роботи російських учених, серед яких слід відзначити О. Авдошина, І. Барцица, В. Виноградова, Д. Горбунова, В. Дмитрієва, М. Котлярова, В. Савіна, Ю. Тихомирова.

Тому метою статті стала розробка теоретичних засад відповідальності регіонів перед громадянами.

Аналіз ефективного управління на певній території в Україні неможливий без визначення поняття “region”, оскільки ні чинна Конституція України, ні конституційні закони не встановлюють точних і беззаперечних ознак регіону в нашій державі. Раціональне зерно міститься в позиції В. Лєксіна і А. Швецова, які розуміють під територією (як аналогом регіону) сукупність частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, які збігаються просторово і стосовно яких можуть здійснюватися регулятивні дії як з боку держави, так і з боку органів влади або самоврядування даної території [7, с. 25]. Ця позиція є актуальною для науки державного управління, зокрема тому, що автори підкреслюють: по-перше, тільки таке територіальне утворення, стосовно якого можуть здійснюватися регулятивні дії, є регіоном, а по-друге, застосовують поняття “сукупність”, а не система, хоча, на нашу думку, більш адекватно було би вживати запропонований цими ж авторами в іншому місці термін “системно-конгломератна структура”.

У світовій регіональній науці найбільш поширені чотири парадигми регіонів:

1. Регіон як квазідержава. Це відносно уособлена підсистема держави і національної економіки. У більшості країн регіони акумулюють усе більше функцій і фінансових ресурсів, що раніше належали центру. Пожвавлюються процеси децентралізації або федералізації країн. Наприклад, у Бельгії створеного віфедерації. Дуже цікаві тенденції спостерігаються у Великій Британії (питання самостійності Північної Ірландії, Шотландії), Іспанії тощо. Об'єктом дослідження у цьому випадку є вдосконалення механізму взаємодії загальнодержавної та регіональної влад, форм міжрегіональних економічних відносин.

2. Регіон як квазікорпорація. За цією якістю регіон є великим суб'єктом власності (регіональної та муніципальної) та економічної діяльності. Регіону треба управляти своєю власністю, вступати у відносини з іншими регіонами і країнами. Він має захищати власну торговельну марку, боротися за вищий інвестиційний та підприємницький рейтинги, за трансферти та економічні пільги тощо. Отже, регіон є учасником конкурентної боротьби на ринках товарів, капіталу, праці і взаємодіє з національними і транснаціональними корпораціями.

3. Регіон як ринок. Вплив регіону як квазідержави та квазікорпорації сприяє зближенню ринкових ареалів із межами регіонів. Нині виникає нова наука – регіональне ринкознавство. Такий підхід до регіону акцентує увагу на загальних умовах економічної діяльності (підприємницький клімат) і особливостях регіональних ринків товарів, послуг, праці, кредитно-фінансових ресурсів, цінних паперів, інформації, знань тощо.

4. Регіон як соціум. У цьому аспекті на перший план виступають інтереси різних груп населення у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, охорони навколишнього середовища та проблем розселення [6].

Проектом Закону України “Про внесення змін до Конституції України” запроваджено такі адміністративно-територіальні одиниці в Україні є: “регіони, райони, громади. Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, ... Чернігівська області, міста Київ та Севастополь” [13].

Регіон, на думку Президента України, яку зазначено як квазідержаву, як суб'єкт державного управління, який має багатоцільовий характер розвитку, а саме: підвищення рівня життя населення, реалізація потенціалу, використання територіальних ресурсів тощо.

У контексті наведених міркувань регіон можна розглядати як провідника та повноправного учасника державної регіональної політики, який здатний реалізувати власні регіональні інтереси, узгоджені із загальнодержавною стратегією розвитку суспільства.

Однак для досягнення ефективності при управлінні в регіонах слід дотримуватися відповідних принципів, технологій і умов.

Сучасна наука виробила таке змістовне наповнення терміну “ефективність” – відповідність результату цінностям, потребам, цілям і засобам управління. Ефективність є багатоаспектною характеристикою управління, тому визначається різними критеріями [10, с. 37–38]. Спроби вимірювати ефективність управління в регіоні за допомогою тільки одного критерію (економічна ефективність) є зараз неадекватними в силу різних причин. Базуючись на даному узагальненні, вважаємо, що ефективність управління в регіоні слід пов’язувати більше із соціально-політичними та навіть із психологічними та екологічними аспектами, які не мають реального грошового прояву.

Ефективність управління в регіонах залежить від багатьох факторів, серед яких: територіальна організація влади, що базується на системі адміністративно-територіального устрою; розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; організаційно-функціональна структура органів публічної влади; матеріальна та фінансова основа діяльності; відповідальність органів публічної влади в регіоні перед громадянами тощо.

Розвиваючи даний методологічний підхід, додамо, що відповідальність публічної влади передбачає створення системного моніторингу стану об’єкта управління як необхідної умови для прийняття управлінських рішень. Відсутність системного моніторингу призводить до зниження раціональності прийняття як стратегічних, так і тактичних рішень, що може негативно позначитися як на стані об’єкта управління, так і самої влади.

Відповідальність як дефініція суспільної науки має вельми розмиті контури і залишається багатофакторним феноменом. Відповідальність як явище соціальне означає відповідність поведінки особи соціально-нормативним вимогам. Але існують різні точки зору стосовно видів і форм відповідальності. Так, деякі вчені виділяють соціальну відповідальність та відповідальність юридичну. При цьому використовується різне тлумачення позитивного та негативного аспектів. Позитивний аспект юридичної відповідальності означає свідому позитивну поведінку суб’єктів, що відображає відношення до права як соціального явища. Застосування заходів негативної юридичної відповідальності стимулює правомірну поведінку та попереджує правопорушення в суспільстві.

Серед причин різноплановості визначення юридичної відповідальності слід відзначити її багатофункціональність, існування кількох видів відповідальності, а також зв’язок права з політикою, мораллю та економікою.

Політична відповідальність – це інститут соціальної відповідальності суб’єктів політики за наслідки їхньої політичної діяльності. Політична відповідальність охоплює кілька рівнів проблеми: 1) морально-психологічний стан суб’єктів політики, що базується на розумінні сенсу та наслідків політичної діяльності, підґрунтям якої є політичні інтереси та потреби, політична свідомість, здатність до мобілізації політичної волі та визначення політичних цілей [9].

Актуальним на сьогодні є підвищення рівня професійної компетентності, впевненості у правильному політичному курсі вибору громадянського обов’язку та патріотизму, відчуття причетності суб’єкта до суспільно значущих доленосних рішень. Свідоме дотримання політичним суб’єктом норм і правил політичного життя, зовнішніх (підзвітність, карність, стандарти, рекомендації тощо) та внутрішніх (обов’язок, моральні чинники тощо) форм контролю політичної діяльності.

Комплексне дослідження О. Носкової пропонує структуру, принципи, функції та завдання позитивної юридичної відповідальності [8]. Водночас не всі правові конструкції можуть бути перенесені до сучасного українського управління.

Б. Базилев розглядає позитивну юридичну відповідальність як обов'язок, добровільну форму реалізації юридичної відповідальності, внутрішній стан суб'єкта, при цьому юридична відповідальність становить обов'язок суб'єкта суспільного життя діяти у відповідності до вимог правових норм, в яких виражається зафіксована у законі воля владарюючого класу або всього народу. З цієї точки зору зміст юридичної відповідальності – це реальна правомірна поведінка суб'єкта права [5, с. 26]. Іншої точки дотримується М. Байтін: “позитивна відповідальність – це різновид соціальної (моральної), а не юридичної відповідальності” [6, с. 242].

У даному контексті позитивна відповідальність є результатом правового впливу норм на людську свідомість. Право виконує інформаційну, виховну, мотиваційну функції, у результаті чого особистість приходиться до розуміння необхідності правомірної поведінки. Однак у цьому випадку вплив здійснюється не тільки за допомогою норм права, діють також норми моралі, етики. Тому А. Агаджанов зазначає, що позитивна відповідальність носить не стільки правовий, скільки загальносоціальний характер [4], і з цим твердженням важко не погодитись.

Отже, у рамках даного наукового дослідження відповідальність держави розуміється як покладений на органи публічної влади обов'язок відповідати за якість управління регіоном. Існує відповідальність у двох вимірах: 1) перед державою (органами центральної влади); 2) перед громадянами (поділяється на позитивну та юридичну). Юридична відповідальність поділяється на декілька видів: адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, цивільно-правова, фінансова та конституційно-правова.

Постановою Верховної Ради України було визначено складові нової політики державного управління: дерегуляція та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави; децентралізація та регіональний розвиток, максимальна передача функцій на місцевий рівень; оновлення державних кадрів; запровадження електронного урядування [2].

Переважає більшість запропонованих Президентом України змін до Конституції України стосуються саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права та спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Проектом запропоновано, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності [3].

У регіонах та районах пропонується запровадити інститут представників Президента України, які на відповідній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Таким чином, у проекті запропоновано комплексне вирішення проблеми децентралізації влади в Україні з наданням відповідних владних повноважень як органам місцевого самоврядування, так і органам виконавчої влади на місцях.

Ефективне управління в регіонах залежатиме від особистої відповідальності посадових осіб, від спільної політичної діяльності, від рівня розвитку групи, що здійснює цю діяльність, її згуртованості, близькості ціннісних орієнтацій, емоційної ідентифікації.

Конституцією та законами України слід також створити бар'єри для намагання регіональної влади у силу об'єктивних і суб'єктивних причин звузити простір власної відповідальності. Це призведе або до того, що в регіональній владі звузиться і сфера повноважень, або до того, що її змусять (як зверху, так і знизу) розширити межі відповідальності, привівши їх у відповідність із повноваженнями. При цьому в кожному разі склад регіональної влади (як щодо змісту, так і персонально) може бути змінений. У разі зміни змісту регіональної влади регіон як певна локалізація адміністративної влади може припинити існування.

Визначальне місце серед факторів, які забезпечують ефективність управління влади в регіоні, посідає юридична відповідальність. На відміну від політичної відповідальності, метою юридичної відповідальності є вияв її соціальної необхідності та ефективності. Поняття “юридична відповідальність”, як правило, використовується при розгляді питань про наслідки правопорушень та отожднюється з покараннями за порушення норм права [5]. У даному випадку правова відповідальність обожднюється з покаранням.

У руслі традиційного спеціально-юридичного аналізу проблеми юридичної відповідальності найбільш поширеним є трактування її як заходу державного примусу, як реакції на скоєне правопорушення. Відповідальність як захід державного примусу виражається в засудженні правопорушення та встановленні для правопорушника певних негативних наслідків у вигляді обмежень (позбавлень) особистого або майнового характеру. Державно-примусовий характер виражається перш за все тим, що у випадку правопорушення відповідальність покладається незалежно від волі та бажання правопорушника та носить стосовно нього вищий характер.

Отже, юридична відповідальність порівняно з політичною має більш чіткий прояв, регламентується правовими нормами, які встановлені Конституцією і законами України, реалізується спеціально вповноваженими органами влади відповідно до процесуального законодавства, є одним із видів державного примусу, існує поряд з мірами захисту суб'єктивних прав та законних інтересів учасників правовідносин, із заходами превентивного характеру, які забезпечують належну та ефективну роботу механізму управління у регіонах.

Разом із тим юридичну відповідальність можна розглядати як особливий вид обов'язку – обов'язку зазнавати заходів державного примусу за скоєне правопорушення. У такому контексті стає зрозумілим покладання додаткових переобтяжень під час присікання, наприклад, порушень фінансової дисципліни.

Суб'єктами юридичної відповідальності перед громадянами можуть виступати: по-перше, органи публічної влади, і по-друге, її представники: державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування.

За результатами проведених досліджень встановлено необхідність конституційного врегулювання механізму функціонування органів публічної влади у регіонах, збалансування повноважень різних суб'єктів, утвердження нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування, а також змістовне наповнення конструкції “відповідальність при управлінні регіоном” реально вплине на пошук компромісних рішень взаємодії ринкового саморегулювання, державного управління і громадського контролю у регіоні.

Але в умовах необхідності реформування системи державного управління, моніторингу стану реалізації реформ та проведення комплексної й адекватної оцінки ефективності управління у регіонах України постає потреба у розробці методики, яка враховувала би показники політичної та юридичної відповідальності органів публічної влади і посадових осіб, суб'єктів політики, яка дозволяла б оцінити ефективність управління як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівнях.

Наукове обґрунтування і практичне застосування такої методики при управлінні в регіонах стане підґрунтям для ефективного функціонування органів публічної влади, акумуляції фінансових ресурсів на місцевому рівні і врешті решт – розбудови правової, демократичної, економічно розвиненої держави.

#### **Література:**

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.
3. Про внесення змін до Конституції України : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
4. Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / А. Агаджанов. – Челябинск, 2006 – 177 с.
5. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 120 с.
6. Байтин М. И. Сущность права : микроформа (Соврем. норматив. правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин ; М-во образования Рос. Федерации ; Саратов. гос. акад. права Оригинал. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2001. – 413 с.
7. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 1997. – 372 с.
8. Носкова Е. А. Позитивная юридическая ответственность : монография / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова ; М-во образования Рос. Федерации. Волж. ун-т им. В.Н. Татищева. – Тольятти : Волж. ун-т им. В. Н. Татищева, 2003. – 143 с.
9. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
10. Солодкая М. С. Концептуальные основания управления регионом [Електронний ресурс] / М. С. Солодкая // Credo. – 2002. – Режим доступу : <http://credonew.ru>.
11. Woś B. Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / B. Woś. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2005 – 177 s.
12. Freeman O. Regionalizacja w Europie Zachodniej / O. Freeman. – Warszawa, 1991. – 217 s.

#### **Lynnyk R. V. Responsibility as prerequisite for effective regional governance.**

*The results of the studies showed the need for a constitutional settlement of mechanism of public authorities functioning in the regions; balancing the responsibilities of different subjects; establishing new principles of the functioning of local government system, as well as the contents filling of design “responsibility in the region governance” will really affect the search for compromise solutions of interactions of market self-regulation, public administration and public control in the region.*

**Key words:** public authorities, regions, performance management, responsibility, positive responsibility, legal responsibility.

*Надійшла до редколегії 05.02.2015 р.*



**УДК 351/21.21/22:005.336.1**

**М. В. Лугиня,**

*головний спеціаліст відділу стратегічного планування*

*та інформаційно-аналітичного забезпечення*

*Національної академії державного управління при Президентіві України,*

*м. Київ*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто концептуальні підходи до забезпечення ефективності національної системи державного управління. Зокрема, означено найважливіші принципи побудови ефективної системи державного управління в контексті впровадження концепції “підприємницької держави”. Досліджено критерії оцінювання ефективності системи й методів державного управління, чинну нормативно-правову базу в Україні, відповідно до якої здійснюється оцінювання його ефективності.*

**Ключові слова:** державне управління, концепція “підприємницької держави”, принципи ефективної системи державного управління, критерії оцінювання ефективності державного управління.

Підвищення ефективності та якості національної системи державного управління на сьогодні є однією з головних умов забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни в цілому, а також основним чинником покращання добробуту громадян. Головною проблемою, що стримує формування ефективної системи управління в Україні, є відсутність єдиної концепції управління з чітко визначеними завданнями для всіх управлінських сфер, починаючи від окремого державного службовця, підрозділу, установи, державного органу влади чи апарату державного управління в цілому. Неможливо тримати курс державної політики на підвищення ефективності, але при цьому не мати чіткого концептуального підґрунтя для реалізації цього курсу.

Сьогоднішній стан державного управління показує, що вся робота, яка здійснюється управліннями, відбувається не заради досягнення цілей, а задля формального виконання законів та інших нормативних актів, а також з метою так само формального виконання вимог зовнішніх партнерів України. У цьому зв'язку актуальним вбачається розроблення цілісної концепції ефективності в державному управлінні.

Підходи щодо підвищення ефективності національної системи державного управління, визначення принципів та критеріїв управління досліджували такі науковці, як Н. Аксенова [1], О. Бабінова [2], О. Оболенський [6], Р. Стефенсон [11] та ін.

Здійснений огляд наукової літератури доводить, що питання забезпечення ефективності національної системи державного управління, її оцінювання є досить актуальним. На сьогодні потребують наукового обґрунтування головні принципи та критерії, відповідно до яких має буде здійснюватись державне управління та визначатись ступінь його ефективності. Необхідно чітко визначити інструменти, за якими буде відбуватися оптимальне досягнення поставлених завдань і цілей в управлінській системі.

Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів до забезпечення ефективності державного управління в контексті формування “підприємницької держави”, а також виявити основні критерії оцінювання ефективності державного управління.

На сучасному етапі важливою умовою досягнення ефективності державного управління є активне впровадження форм і методів менеджменту та організаційних структур, що довели свою ефективність у приватному секторі. За своєю організаційною будовою і економічним потенціалом, великі підприємства нерідко зіставляються з державними інституціями, а складність завдань, що вирішуються ними, не поступається складності тих завдань, виконання яких є компетенцією держави [4, с. 142].

З урахуванням цього в багатьох країнах активно запозичуються державними інституціями і впроваджуються в систему державного управління сформовані методи підприємницького менеджменту. Взаємодія приватних і державних структур, що посилюється в сучасних умовах, вимагає встановлення певних стандартів урегулювання їхніх відносин, уніфікації процедур співпраці, що також сприяє наближенню методів державного управління до методів підприємницького менеджменту. У загальному вигляді ці нові методи державного управління включають таке:

- децентралізація управління і делегування частини повноважень на нижчі рівні управління або недержавному сектору;
- оптимізація і чітке детермінування функцій державного управління;
- зменшення участі держави в економіці;
- пошук більш ефективних (з точки зору співвідношення витрат і результатів) способів надання державних послуг, оцінювання їх кількості та якості;
- розроблення та обов'язкове дотримання стандартів якості державних послуг [1, с. 37–40].

Застосування таких методів відбувається в рамках розвитку концепції “підприємницької держави”, де під підприємництвом розуміється використання державних (природних, фінансових, майнових, інформаційних, енергетичних, людських тощо) ресурсів, що витрачаються на різних рівнях управління, з більшою ефективністю [11].

Орієнтація системи державного управління на застосування концепції “підприємницької держави” потребує формування чітких принципів управління. На наш погляд, найважливішими принципами побудови ефективної системи державного управління повинні стати принципи соціальної орієнтованості всієї системи державного управління; комплексності процесу реалізації основних функцій системи державного управління; оптимальності розвитку системи державного управління при поєднанні централізації та децентралізації; інформатизації, що виражається у формуванні та підтримці інформаційних потоків, єдиних інформаційних просторів на рівні кожного структурного підрозділу і відповідно всієї системи державного управління територією, регіоном і країною в цілому.

Дотримання таких принципів, на наш погляд, дасть змогу здійснювати державне управління цілеспрямовано, коли його головним об'єктом буде людина з її потребами. При цьому особливу увагу слід звернути на принцип децентралізації, у результаті дотримання якого відповідальність за прийняття рішень передається, по можливості, на найнижчий рівень системи управління. Інструментами реалізації цього принципу виступають офіційні відносини, приписи, інструкції, накази, правила, закони, розпорядження, технічні та технологічні нормативи, посадові регламенти, штатні розклади тощо. Цей принцип передбачає і зміну цілеспрямованості управління, яке забезпечується чітким поділом відповідальності та функцій між органами державного управління; між державними органами управління та приватним сектором, а також розподілом обсягу повноважень і заходів відповідальності у прийнятті рішень на різних рівнях системи управління.

Також важливим є дотримання принципу інформатизації. Головною метою принципу інформатизації стає забезпечення реалізації єдиної узгодженої політики на всіх рівнях системи державного управління. Насамперед це стосується системи моніторингу та оцінювання ефективності прийнятих управлінських рішень за допомогою використання індикаторів, які повинні розглядатися в якості елементів такої інформаційно-аналітичної системи. В основу побудови системи має бути покладена цілеспрямовано розроблена інформаційно-аналітична модель оцінювання ефективності державного управління на всіх рівнях її реалізації.

Наступним важливим є принцип забезпечення структурної та функціональної єдності системи управління, за якого успіх в управлінні забезпечується, насамперед, єдністю дій осіб, служб і організацій, що беруть участь в управлінні. При цьому важливе значення має чітке встановлення ролі структурних елементів з визначеною системою стандартів, правил і критеріїв оцінювання результатів їх роботи. У зв'язку з тим, що конкретні функції і завдання учасників процесу управління мають бути чітко визначені, при формуванні управлінських схем і моделей можна досить точно описати, які дії кожен з них може і повинен робити, як оцінювати ступінь можливих загроз і ризиків, як готувати упереджувальні, характерні для критичної ситуації, рішення.

Таким чином, можна зробити висновок, що зазначені принципи в системі державного управління настільки взаємозумовлені, взаємопов'язані та доповнюють один одного, що можна говорити про них як про різнобічні прояви одного і того ж процесу, а ігнорування хоча б одного з них може призвести до логічного відходу від цільової мети і зниження ефективності управлінської системи в цілому. Такий підхід до формування сучасної системи державного управління разом із запровадженням стратегії розвитку та її реалізацією на основі єдиних підходів повинен отримати поширення на всіх рівнях управління.

Перед тим як запроваджувати нові концептуальні засади ефективного державного управління, необхідно чітко дослідити всі суперечності, що існують як у законодавстві, так і взагалі в усіх управлінських сферах. Такі дослідження дадуть змогу чітко визначити проблемні питання та сформулювати нові рамкові умови, врахувавши всі ці деталі.

З метою встановлення причин неефективності в управлінні, що до цього призводять, необхідно здійснювати аналіз використовуваних ресурсів, технологій і методів. За результатами такого аналізу необхідно розробити заходи, що забезпечують максимальну управлінську ефективність. Наслідком цієї роботи повинні стати конкретні пропозиції щодо поступового та впорядкованого виведення з системи державного управління необґрунтованих і зайвих ресурсів, підвищення якості моніторингу та контролю і, як наслідок, підвищення ефективності системи державного управління в цілому. При цьому повинні бути розроблені шляхи та індикатори оцінювання ефективності роботи всіх учасників управлінського процесу.

Також необхідно сформулювати чітку систему регламентів діяльності органів влади та шляхи здійснення оцінювання результатів діяльності працівників. Після цього потрібно встановити чітко визначену відповідальність усіх посадових осіб за досягнення поставлених цілей, а також встановити відповідальність та порядок звітування установ і організацій системи державного управління перед зацікавленими в їх ефективній роботі громадянами, за виконання поставлених перед ними завдань і цілей.

Це означає, що, з одного боку, кожна сформульована мета повинна мати під собою сплановану систему заходів, що забезпечують її досягнення. З іншого боку,

кожен здійснюваний системою державного управління захід повинен мати чітко сформульовану мету, відповідно до вимог формулювання цілей (у тому числі містити чітко визначені інструменти визначення ступеня її досягнення) і структурі цілей державного управління в цілому.

Загальновідомо, що ефективність державного управління передбачає певні політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає бажаний ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів і цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати державного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності.

Актуальність цієї проблеми обумовлюється практичною цінністю проведення оцінювання ефективності, яка полягає в тому, що надає змогу визначити: наскільки співвідносяться обрані напрями діяльності та методи досягнення задекларованих цілей; якими є витрати ресурсів щодо створення продукту (товару чи послуги); який результат і ефект отримали в підсумку (поточному та кінцевому), чи отримують споживачі послуг задоволення від діяльності владних інституцій. Крім того, оцінювання – процес, що потребує постійного вдосконалення через специфічність призначення: здатність отримувати об'єктивну інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об'єкта оцінювання, визначати напрями покращення існуючого стану і вносити корективи як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників. Це допомагає поліпшити якість, прозорість діяльності влади, адже результати оцінювання завжди доступні широкому колу громадськості. Важко переоцінити важливість проведення систематичного оцінювання і для бюджетного процесу, який можна значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

У вітчизняних реаліях складність здійснення оцінювання ефективності державної політики та управління зумовлена такими чинниками:

- відсутня конкретизація вихідних позицій перед оцінюванням, конкретність сформульованих цілей у програмах та стратегіях розвитку, проектах тощо, визначення кількісних та якісних показників;

- термінологічна неузгодженість застосовуваних понять, їх ототожнення, що призводить до відмінностей у сприйнятті тими, хто розробляє показники та тими, хто отримує результати, контролює і оцінює;

- можливий опір з боку працівників при впровадженні системи індикаторів, оскільки при цьому збільшується рівень відповідальності за ділянку роботи, сегмент, об'єкт, використання певних ресурсів тощо [12, с. 2].

Під час розробки критеріїв оцінювання методологічною вимогою має бути дотримання такого правила: кожний із критеріїв оцінювання повинен бути представлений як сукупність підкритеріїв нижчого рівня, а вони, у свою чергу, у вигляді сукупності підкритеріїв ще нижчого рівня. Цей процес повторюють доти, поки не з'являється можливість визначити для кожного з критеріїв і підкритеріїв один чи кілька показників оцінювання, значення яких визначають за допомогою виміральної методики.

Що стосується державного управління в соціальній сфері, то тут критеріями оцінювання його ефективності є зміщення акценту від короткострокових заходів впливу на ринок праці й зайнятість до довгострокових програм розвитку освіти й інфраструктури життя, інвестицій у людський капітал, який у свою чергу стає стратегічним фактором розвитку національної інноваційної економіки і переважає в цьому значенні природні ресурси [6].

Не менш важливими критеріями оцінювання ефективності системи й методів державного управління в соціальній сфері є забезпечення розширеного відтворення всієї системи соціальних відносин, включаючи контроль над дотриманням рівних прав для всіх громадян в одержанні освіти й професійних навичок, застосування науково-обґрунтованої нормативної бази для встановлення системи мінімальних стандартів життя, насамперед, прожиткового мінімуму й форм соціального захисту відповідних категорій громадян, забезпеченням гарантованих державних стандартів для населення в сфері житла, охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, тощо.

У національному законодавстві сьогодні вже є напрацьовані матеріали щодо запровадження оцінювання ефективності різних аспектів державної політики. Уперше такі нормативні акти прийшли з фінансового сектора державного управління. Передумовою цього стало реформування бюджетної системи України з прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України, який визначив перспективну можливість поступового переходу до програмно-цільового методу формування бюджету. Також одним із принципів функціонування бюджетної системи було зафіксовано дотримання принципу ефективності, згідно з яким, при складанні та виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей і максимального результату при використанні зазначених бюджетом коштів.

Крім зазначеного вище, в напрямі оцінювання ефективності державної політики можна назвати ще такі нормативно-правові акти:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. № 779-р “Про деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів”.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”.

3. Наказ Міністерства економіки України від 24 червня 2010 р. № 742 “Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм”.

4. Наказ Міністерства фінансів України від 02 серпня 2010 р. № 805 “Про основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” [7–10].

На сьогодні в Україні, крім згаданих, діють ще інші нормативні акти, у тому числі: шість спільних наказів Міністерства фінансів України і відповідних галузевих міністерств, наказ Міністерства фінансів України, якими затверджено типові переліки бюджетних програм і результативних показників їх виконання за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а також примірний перелік результативних показників бюджетних програм за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До типових переліків включено 138 бюджетних програм і 1327 результативних показників їх виконання, які враховують специфіку кожної галузі. У 2012 р. головні розпорядники коштів місцевих бюджетів – учасники експерименту – розробили понад 20 тис. бюджетних програм [3].

Ці результативні показники виступають основою для розроблення системи оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів як при складанні бюджету, так і за його виконання. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть визначати індивідуальні результативні показники бюджетних програм, оскільки кожна з

них має свою мету, завдання і, відповідно, свої, лише їй властиві показники затрат, продукту, ефективності та якості, тобто визначати узагальнені результати використання коштів місцевих бюджетів.

Із зазначених вище нормативних актів найбільш ґрунтовно до визначення методики оцінки виконання державних програм та показників їх ефективності та результативності підійшли в Мінекономрозвитку, де за допомогою вказаних рекомендацій можна провести певну оцінку державної політики, у межах реалізації державних цільових програм. Проте, незважаючи на певний позитивний рух, в цілому питання оцінки ефективності та результативності державної політики та управління знаходиться не на належному рівні порівняно із сусідніми країнами [5].

Так, вказані Методичні рекомендації не визначають підходів до проведення порівняльного аналізу ефективності аналогічних програм, що їх виконують різні головні розпорядники коштів, але в межах території області, району чи міста. Крім того, на сьогодні не розроблено методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм на основі єдиних критеріїв оцінювання, яка надала б можливість об'єктивно оцінити та визначити рівень ефективності бюджетної програми, з метою прийняття управлінського рішення щодо продовження фінансування бюджетної програми в наступних періодах чи її скасування. Також не вироблено єдині підходи до визначення кількісних та якісних показників, які можна використовувати для рейтингування місцевих органів влади за ефективністю їхньої діяльності у сфері управління бюджетними ресурсами, а також підходи до формування консолідованих показників виконання бюджетних програм [2].

Проблема формування ефективної системи державного управління в цілому полягає також і в тому, що оптимальне значення однієї мети досягається за допомогою певної комбінації інструментів, а іншої мети – за допомогою іншої комбінації тих же або інших інструментів. Доцільність використання того або іншого інструменту залежить від поточної соціально-економічної ситуації, ступеня відхилення поточних цілей від бажаних.

Реформування системи державного управління, що спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів влади, необхідно здійснювати ще й тому, що завдяки цьому можливе покращання соціально-економічного стану в країні. А тому для реалізації всіх дій і заходів, необхідні певні інституційні чинники. Оскільки ефективна держава визначається науковцями як держава, що надає якісні послуги громадянам та здійснює свою діяльність з метою реалізації цілей, що відповідають суспільним потребам, необхідно формувати таке інституційне забезпечення, яке буде чітко і зрозуміло визначати умови, за яких можливо буде здійснювати таке управління. Тому, на початковому етапі впровадження такої концепції управління потрібно визначити виконавців та органи влади, а також встановити чіткий розподіл відповідальності за кожен етап розробки та впровадження в дію всіх необхідних нормативних документів.

Існуюча система державного управління потребує детального аналізу для виявлення можливих розбіжностей як у принципах, так і в методах, якими воно здійснюється. При визначенні методів управління необхідно орієнтувати систему державного управління на досягнення цілей та чітко сформованих завдань. Чітке забезпечення на всіх рівнях держави належного управління можливе лише за детально визначеними показниками здійснення такого управління.

Важливими складовими концепції ефективності виступають критерії оцінювання ефективності державного управління; показники оцінювання; встановлення відповідальності всіх виконавців, що є суб'єктами системи державного управління, за належне управління та підвищення його ефективності; усунення дублювання функцій між

всіма інституціями управління в нормативних документах; визначення головного уповноваженого органу влади, через який буде відбуватись узагальнення, оцінювання та контроль за державними інституціями щодо їх ефективної діяльності. Такі складові повинні стати основою концепції ефективності державного управління та бути затвердженими на законодавчому рівні та отримати інституційне впровадження та реалізацію.

Для дослідження порушених у статті питань актуальним є подальше розроблення та запровадження єдиної інтегрованої системи оцінювання і контролю в державному управлінні.

#### **Література:**

1. *Аксенова Н. А.* Инновационная модель оценки эффективности системы государственного управления : дисс. ... к.э.н. : спец. 08.00.05 / Н. А. Аксенова. – Б.м. 2011. – 253 с.
2. *Бабінова О.* Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] / О. Бабінова. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
3. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.
4. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : монографія / за заг. ред. Г. І. Мостового ; авт. кол. : Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр (кер. авт. кол.) та ін. ; НАДУ при Президентіві України ; ХарПІ НАДУ. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2004. – 208 с.
5. *Миколайчук М. М.* Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації : монографія / М. М. Миколайчук ; за наук. ред. І. В. Розпуненка ; НАДУ при Президентіві України. – К. : К.І.С., 2009. – 226 с.
6. *Оболєнський О. Ю.* Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку : [наук. вид.] / О. Ю. Оболєнський ; М-во освіти та науки України ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса : БАХВА, 2003. – 319 с.
7. Про деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. № 779. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – С. 166.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України від 24 червня 2010 р. № 742. – Режим доступу : <http://document.ua>.
10. Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
11. *Стефенсон Р.* Реформа государственной службы – Великобритании / Государственное управление / Р. Стефенсон / Электронный вестник. – 2003. – Вып. № 2.
12. *Curristine T.* Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities / Curristine, Z. Lonti, I. Joumard // OECD Journal on Budgeting. – 2007. – Vol. 7. – № 1. – 41 p.

#### **Luhinia M. V. Conceptual approaches to ensuring effectiveness of national system of public administration.**

*This article explores conceptual approaches to ensuring efficiency the national system of public administration. Most important principles of efficient system of public administration in the context of implementation the concept of “entrepreneurial state” were designate. The author analyses criteria of evaluating the efficient of system and methods of public administration, current legislation in Ukraine according to which the efficiency of public administration are evaluating.*

**Key words:** public administration, the concept of “entrepreneurial state”, principles of efficient system of public administration, criteria of evaluating the efficient of public administration.

*Надійшла до редколегії 11.02.2015 р.*

**УДК 35:004**

**А. В. Мезенцев,**

*аспірант*

*кафедри інформаційної політики та електронного урядування*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Київ*

## **ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ, ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ – ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕНЬ**

*Розглянуто поняття “електронного урядування” і “електронної демократії” та обґрунтовано їх авторське формулювання.*

**Ключові слова:** електронне урядування, електронний уряд, електронна демократія, інформаційне суспільство, громадянське суспільство.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій розширює можливості органів державної влади оперативно доводити власні рішення до широких верств населення, отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, а громадяни мають можливість брати участь у політичному процесі, зокрема, через підвищення рівня їхньої поінформованості щодо актуальних проблем, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також пропонувати альтернативні шляхи вирішення тих або інших проблем, отримувати якісні послуги. На сьогодні існують різні підходи до визначення понять “електронне урядування” та “електронна демократія”. На думку автора, важливим є вдосконалення цих понять шляхом аналізу існуючих визначень, виокремлення особливостей, притаманних сучасному етапу їх розвитку та обґрунтування власного визначення.

Дж. Фонтейн розглядає концепції й моделі віртуальних органів виконавчої влади й віртуальної держави. Електронному уряду й демократії в країнах Заходу присвячено наукові праці К. Макнат, М. Кітсінга, Р. Гібсона, С. Уорда та ін. Переваги електронного уряду аналізуються в наукових публікаціях австрійських дослідників Р. Транумюллера, Г. Ортофера й Х. Гібера. Теоретичні основи концепції електронної демократії розглядалися у працях відомих учених, таких як Р. Катца, Й. Масуда, М. Пората, Т. Стоуньєра та ін. До проблем упровадження електронного урядування як в Україні, так і в інших країнах світу зверталися такі вітчизняні дослідники, як А. Семенченко, К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Т. Камінська, А. Камінська, В. Ключевський, К. Линьов, І. Лопушинський, М. Міхальова, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, А. Семенов, К. Синицький, О. Дубас, П. Клімушин, А. Серенюк.

Стаття спрямована на вдосконалення категорійно-понятійного апарату у сфері електронного урядування та державного управління.

Метою статті є аналіз та узагальнення підходів до визначення понять “електронне урядування” та “електронна демократія” як базових понять та обґрунтування авторського формулювання.

Процеси інформатизації роботи органів державної влади, впровадження нового підходу в державному управлінні, а саме “електронного урядування” мають місце в



багатьох країнах світу. Навколо понять “електронний уряд” та “електронне урядування” ведуться постійні дискусії у фаховому науковому середовищі. Різноманіття визначень зумовлено тим, що науковці акцентують увагу на різних аспектах і принципах упровадження і функціонування цієї системи.

У західних країнах поняття “електронний уряд” (англ. – e-government) не завжди має однакову конотацію. Спочатку воно означало футуристичний уряд “електронних громадян”, який регулює діяльність і безпеку мережі електронної інформації в цілому й електронну торгівлю зокрема. Сьогодні термін “e-government” – це набагато ширше поняття, ніж просто “електронне управління державою”, тобто використання в органах державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема й інтернет-технологій [6].

На сьогоднішній час, на думку автора, найбільш релевантними визначеннями електронного урядування є такі:

– Європейська Комісія визначила електронний уряд як “використання інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних адміністраціях у сукупності з проведенням організаційних змін і набуттям нових навичок, спрямованих на поліпшення суспільних служб і демократичних процесів, а також посилення підтримки державної політики. Електронний уряд є засобом для підвищення ефективності державного обслуговування. Він спрощує провадження державної політики й допомагає державному сектору, з одного боку, розширювати обсяг послуг і підвищувати їхню якість, а з іншого – збільшувати економію ресурсів” [4];

– на думку В. Дрожжинова “електронний уряд – це використання віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг та підвищення ефективності функціонування органів влади та державних установ” [16];

– О. Баранов вважає, що електронний уряд – це уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв’язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними ІКТ. Необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх [1];

– М. Вершинін визначив, що електронний уряд – система інтерактивної взаємодії держави і громадян за допомогою інтернету, нова модель державного управління, яка перебудовує традиційні відносини громадян і владних структур [2];

– А. Кошкин зазначив, що електронний уряд – мережна інформаційно-комунікаційна інфраструктура, яка підтримує процес виконання державними органами виконавчої влади своїх функцій у суспільстві [12];

– електронний уряд – це модель державного управління, заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій для підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею [7].

І. Колесніченком було визначено і узагальнено основні підходи до розуміння поняття “електронний уряд”:

– перший підхід розглядає електронний уряд як електронний сервіс надання державних послуг. Він спирається на поширену практику перенесення ефективних ІКТ регулювання зі сфери бізнесу у громадський сектор, що забезпечує вихід на новий рівень якості надання послуг, зручності для користувачів при одночасному скороченні трансакційних витрат;

– представники другого підходу розглядають електронний уряд як високотехнологічну організацію, функціонування якої забезпечується сучасними засобами ІКТ. Даний підхід виходить перспектив інформаційної епохи, коли тільки організація всієї діяльності уряду на основі ІКТ може забезпечити трансформацію суспільного сектора відповідно до нових вимог часу;

– третій підхід розглядає електронний уряд як нову модель регулювання, адекватну емерджентній економіці та інформаційному суспільству. Це не просто більш широке тлумачення, яке поглинає перші два підходи, але принципово новий погляд на зміст інститутів влади, держави та організацію державного регулювання [10].

“Одним з основних факторів успіху впровадження електронного уряду та здійснення реформ державного управління є їх одночасне поєднання, але це не приводить до трансформації системи влади, а лише підсилює її риси” вважає російський науковець В. В. Солодов [18]. На його думку, електронний уряд виступає в якості інструмента трансформації державного управління та адміністративних процесів, які стають можливі завдяки широкому використанню ІКТ.

Проаналізувавши визначення поняття “електронний уряд”, на нашу думку, слід використовувати більш ширше поняття “електронне урядування”.

Згідно з “Концепцією розвитку електронного урядування в Україні” “електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян” [11].

Визначення електронного урядування фахівці формулюють на підставі різних принципів. Одні автори [14] віддають перевагу визначенням описового характеру – які саме зміни відбуваються в суспільстві й певних його структурах внаслідок впровадження електронного урядування. Інші вибирають прикладний аспект реалізації технології електронного урядування і просто перелічують різні аспекти застосування складових [13]. Є також короткі технічні визначення, що акцентують увагу лише на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; економічні – орієнтовані на максимальну ефективність управління державою. Йдеться не лише про мережеву інфраструктуру виконавчої влади, а й інфраструктуру всіх гілок влади загалом.

Електронне урядування – це не часткове технологічне рішення, а цілісна новітня концепція здійснення управління державою, яка є необхідним елементом масштабного інформаційного перетворення суспільства. Нова ідеологія (філософія) та технологія формування і здійснення регуляторної політики, розробки та реалізації регуляторних актів, перерозподіл компетенції державних і суспільних структур, додержання ціннісних парадигм суспільства – усе це разом з багатьма іншими компонентами життєдіяльності суспільства є основою для інжинірингу державного управління, для створення і функціонування інформаційного суспільства [8].

Електронне урядування складається з трьох важливих елементів взаємодії: взаємодії держави і громадянина, взаємодії держави та бізнесу, та взаємодії органів влади. При цьому громадяни отримують доступ до публічної інформації, більш якісні та оперативні адміністративні послуги, мати можливість впливу на прийняття і реалізацію важливих державних рішень. Бізнес отримує спрощений, більш швидкий доступ до органів державної влади, що в свою чергу допоможе більш ефективно і

результативно співпрацювати бізнесу і владі. Органи влади – отримують можливість координувати свої дії, більш ефективно і оперативно вирішувати ті чи інші завдання, підвищити якість надання адміністративних послуг, бути відкритими та прозорими, чуткими та гнучкими до вимог громадян та бізнесу. Перехід до електронного урядування означає трансформацію усіх форм діяльності органів влади, зміну їх структури, завдань та функцій. Успіх реалізації цього переходу залежить від правильної стратегії і тактики, координації та ефективної взаємодії усіх суб'єктів цього процесу, а саме: законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, бізнесу та громадськості.

Електронне урядування забезпечує, перш за все, прозорість роботи державного апарату, знижує, якщо не ліквідує, залежність особи від сваволі чиновника, а отже, запобігає корупції. Електронне урядування є інструментом демократизації суспільства, невід'ємною складовою, умовою функціонування інформаційного суспільства. Однією з основних ідей упровадження електронного урядування є те, що воно виступає як інструмент розвитку демократії, розглядається як реальний шлях до розвитку демократичних процесів у суспільстві, що знайшло своє відображення в появі терміна “електронна демократія” [4].

На думку британського дослідника Стівена Кліфта, е-демократія характеризується використанням “інформаційних, комунікаційних технологій і стратегій демократичними акторами (урядами, обраними посадовцями, медіа, політичними організаціями, громадянами (виборцями) всередині політичних і управлінських процесів місцевих спільнот, націй та на міжнародному рівні. Для багатьох е-демократія передбачає більшу та активнішу участь, посилену Інтернетом, мобільними комунікаціями та іншими технологіями в сучасній представницькій демократії, так само як і через більшу учасницьку або пряму форму залучення громадян для вирішення суспільних питань” [19].

“Е-демократія складається з усіх електронних засобів комунікацій, що дають змогу/уможливлюють для громадян докладання зусиль для того, щоб керівники/політики були відповідальними за свої дії у сфері публічного життя. Залежно від аспектів демократії, що просуваються, е-демократія може використовувати різні технології для:

- 1) підвищення прозорості політичного процесу;
- 2) посилення прямого залучення і участі громадян;
- 3) удосконалення якості формування думки-позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення” [17].

На думку В. Дрожжина й А. Штрика, під е-демократією розуміється використання інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційної інфраструктури для розвитку й посилення демократичних інститутів і розширення участі громадян у суспільній і політичній діяльності. Можливості застосування ІКТ простягаються від інформування про різних претендентів на виборні посади й діяльність партій, участь в електронному голосуванні (е-голосуванні) електронних виборах (е-виборах). При цьому розрізняється е-демократія у вузькому й у широкому розумінні. У вузькому розумінні е-демократія полягає у використанні електронної підтримки для забезпечення відповідних конституційних прав, що вимагають тих чи інших формальних рішень. У широкому розумінні поняття е-демократія означає систематизацію думок і залучення громадян і організацій у політичні рішення й процеси [5].

Відповідно до “Концепції розвитку електронного урядування в Україні”, електронна демократія – форма організації суспільства, за якої громадяни та представники бізнесу залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій [11]. Пряма залежність між електронним урядуванням і розвитком демократії відбито у визначеннях, які дають відомі дослідники інформаційного суспільства [15]. Метою впровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян, представників бізнесу та громадських організацій.

Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Отже, електронне урядування – це новітня інтерактивна система державного управління в основі якої закладені принципи відкритості, прозорості та підзвітності і яка за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій забезпечує ефективну взаємодію громадян, неурядових організацій з органами державної влади.

Електронна демократія – форма організації суспільства, де за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій громадяни, громадські організації, представники бізнесу залучаються до прийняття державних рішень і участі в державному управлінні.

Отже, у статті проаналізовано основні підходи до визначення понять “електронне урядування” та “електронна демократія”, починаючи з підходу, де ці поняття розглядаються лише як зручні технології інформаційного суспільства, до підходу в якому, вони розглядаються як новітня форма державного управління, яка є необхідною ланкою масштабного перетворення суспільства, для переходу до інформаційного суспільства або суспільства знань, орієнтованого на задоволення потреб громадян. Головними елементами взаємодії в інформаційному суспільстві є: взаємодія держави і громадянина, взаємодія держави та бізнесу, та взаємодія органів влади. Також автором статті були запропоновані власні визначення цих понять з урахуванням особливостей сучасного стану та тенденцій розвитку інформаційного суспільства.

Подальші дослідження плануються здійснювати в напрямку розробки механізмів державного управління впровадження електронної демократії в Україні.

#### **Література:**

1. Баранов О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс] / О. Баранов // Дзеркало тижня. – 2002. – № 1 (376). – 5 – 18 січня. – Режим доступу : <http://www.zerkalonedeli.com>.
2. Вершинин М. “Электронное правительство” в XXI веке / М. Вершинин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prnews.spb.ru>.
3. Доступ до інформації та електронне урядування. – К., 2004. – 336 с.
4. Дрожжинов В. И. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества. Интернет и современное общество : труды VIII Всеросс. объединен. конф. (Санкт-Петербург, 8 – 11 ноября 2005 г.). – СПб., 2005. – С. 143.
5. Дрожжинов В. И. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества. Интернет и современное общество : тр. VI Всеросс. объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3 – 6 ноября 2003 г. – СПб. : Изд-во филологического ф-та СПбГУ, 2003. – С. 101–110.

6. Дубас О. П. Електронна демократія: сутність і перспективи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / О. П. Дубас. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
7. “Електронний уряд” столиці енергетиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.en-dar.com>.
8. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців. – К. : ПРООН/МПВСР, 2011. – XX с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua>.
9. Електронне урядування в Україні : аналіз та рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://egov.at.ua>.
10. Колесніченко І. М. Розвиток електронного урядування в Україні: інституціональний аспект [Електронний ресурс] / І. Колесніченко // Бізнес-Інформ. – 2014. – № 3. – Режим доступу : <http://business-inform.net>.
11. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dki.org.ua>.
12. Кошкин А. Проект “електронного правительства”: мировой опыт и российские перспективы. Государство и “информационная революция” [Електронний ресурс] / А. Кошкин // Проблеми подолання “цифрової нерівності” у Росії і країнах СНД : матеріали міжнар. семінару. – М., 2000. – 156 с. – Режим доступу : <http://pidruchniki.ws>.
13. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві [Електронний ресурс] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
14. Лопушинський І. П. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
15. Лопушинський І. П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби / І. П. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – №2. – С. 194–198.
16. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / под ред. В. И. Дрожжинова. М. : Эко-Трендз, 2002.
17. Сіленко А. Інформаційні технології – новий імпульс для пошуку парадигми майбутнього суспільства / А. Сіленко // Політ. менеджмент. – 2007. – № 3. – С. 97–98.
18. Солодов В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления : автореф. дисс. ... к.полит.н. : спец. 23.00.02 “Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные политические процессы и технологии” / В. В. Солодов. – М., 2007. – 20 с.
19. Gurevitch M. The Crisis of Public Communication / M. Gurevitch, J. Blumler. – Taylor & Francis Group, 2001. – 230 p.

**Miezientsev A. V. E-government, e-democracy - approaches to definitions.**

*The approaches to definitions of “e-government” and “e-democracy” are considered in the article and their peculiar definitions are substantiated.*

**Key words:** e-governance, e-government, e-democracy, information society, civic society.

*Надійшла до редколегії 12.02.2015 р.*

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

---

**УДК 336.7**

**М. М. Коваленко,**

*д.держ.упр., доц.,*

*доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## НОВЕ ТРАКТУВАННЯ СУТНОСТІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО СКЛАДУ ГРОШЕЙ

*Визначено новий підхід до формулювання сутності та функцій грошей як необхідного чинника трансформації економічної системи, котра б виключала погнання духовних законів.*

**Ключові слова:** гроші, економіка, праця, лихварство, дармоїдство, криза, духовні та моральні цінності, вільні гроші, абсолютні гроші.

Фінансова система, заснована і діюча всупереч християнським заборонам лихварства, демонструє сьогодні руйнівні, згубні тенденції. Це вимагає використання нових, більш розумних і справедливих принципів і механізмів її функціонування, заснованих на цінностях, традиційних для нашого суспільства. Нові норми життя, що мають застосовуватися в діловій сфері, повинні, нарешті, стати суттєвою перепорою на шляху хаосу, руйнації та анархії. Головним їхнім принципом могла би стати відсутність позикового процента. При цьому винагорода від інвестицій за спільними проектами повинна залежати від прибутковості підприємства. Важливо не допускати діяльність, спрямовану на утворення суспільного продукту, що не створює реальних товарів (послуг), а засновується на різниці цін та іншій спекулятивній поведінці, не відповідає етичним принципам.

На сьогоднішній день проблема позикових процентів пов'язана з інфляцією. Коли інфляції немає і все стабільно, то всі проценти, що нараховуються, є лихварськими. Інша справа, коли гроші швидко знецінюються. В Україні – це 10 – 30 %, у Західній Європі – 3-4 %, США – 1 – 1,5 % тощо. А насправді суть у тому, що, намагаючись виправдати використання позикового процента, навмисно плутають причину зі слідством. Такі судження породжені значною мірою нерозумінням, що таке гроші і навіщо вони потрібні.

Заслужують на увагу наукові праці, пов'язані з проблемою визначення сутності та функцій грошей в умовах розбудови вітчизняної економіки та вдосконалення ролі держави під час здійснення грошово-кредитної політики таких відомих українських вчених, як О. Барановського, Я. Белінської, А. Гальчинського, В. Гейця, О. Дзюблюка, Ф. Журавки, І. Лютого, В. Міщенко, О. Мозгового, О. Петрика, М. Савлука, А. Щетиніна та інших. Поряд із цим, незважаючи на значну кількість праць, в яких містяться ґрунтовні рекомендації

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

та узагальнення відносно такого явища, як гроші, недостатньо уваги приділено сучасним аспектам ролі грошей у трансформації економічної системи з урахуванням не в повній мірі вивчених вітчизняною наукою мислителів.

Мета цієї статті полягає у визначенні нового підходу до формулювання сутності та функцій грошей як необхідного чинника трансформації економічної системи, котра б включала поправлення духовних законів.

Якщо прапор, гімн і герб – символи державного суверенітету, то національні гроші – його серцевина, суть цього суверенітету. Існує думка, що кожен народ має той уряд, який він заслуговує. Так, напевно, можна сказати і про “гроші” як явище. Вони є тим, що із себе уявляє ціннісні орієнтири для суспільства. Своєю гординою та жадібністю, проголошуючи головною цінністю гроші, народ себе духовно поневолив, попри наявність зовнішньої свободи, яка була лише покривалом, що скривало внутрішнє рабство. А внутрішнє, духовне поневолення знаходить своє зовнішнє, фізичне вираження в зовнішньому рабстві.

Свангельська істинна, а також багатівікова богословська думка строго засуджують грошолобство та зажерливість, як “корінь усіх зол”, від чого відбуваються “всяка неправда, різноманітне розкрадання і злодійство” [7, гл. 8]. Люди, схильні до цих гріхів, небезпечні для суспільства і держави: “Ніхто інший вітчизні не шкодить, і Богом і людиною не ненавидим, як ліхоімець”, він “мучиться через усе життя, мучиться під час смерті, мучиться і після смерті” [7, гл. 8]. Разом зі сріболобством та зажерливістю засуджується і те, що економічною теорією іменується категоріями прибутку (коли “багатство спрагу багатства творить” – за відомою формулою  $G - G'$ ) і позичкового процента як явного гріха [7, гл. 9]. Причому за засудженням останнього може ховатися і засудження всякого присвоєння додаткової вартості (від чужих праць, без праці і без волі працюючих, користі шукати собі гріх” – [7, гл. 8] як крадіжки і шукання “собі прибутку від чужого збитку” [7, гл. 8].

Щодо економіки в цілому, то погляди свв. Отців і вчителів Церкви зводяться до того, що економіка – явище похідне і не може сприйматися як переважаюча складова людського буття. “Нас Бог не для щастя послав на землю, а для порядку; в тому полягає сутність християнської віри, щоб не щастя домагатися на землі, а чесноти, що не багатства шукати, а навчитися святості, не грошима втішатися, а молитвою” [1, с. 303]. Або як висловлювався наш сучасник Паісій Святогорець: “Щастя в тому, що має відношення до вічності, а не до суєти” [6].

Якщо в суспільстві гріх стає культом, виправдовується і пропагується з більшості інформаційних майданчиків, якщо йде жорстке насадження релігії грошей, то відповідно і функції грошей трансформуються до крайніх збочених форм. До таких традиційних функцій грошей, як міра вартості і засіб обігу та платежу починають додаватися такі суперечливі функції, як: засіб накопичення багатства, світові гроші, передача інформації тощо. Тоді як ще з античних часів історія розвитку людства свідчить, що гроші повинні сприяти лише обміну товарами, знищуючи незручності бартеру. Гроші, які замінюють бартер, надають надійність, збільшують і здешевлюють обмін товарами. Ось, власне, і все, що нам потрібно від грошей. Певний рівень надійності, швидкості і дешевизни, з якою товар обмінюється, – все це є надійною перевіркою корисності грошей.

Колосальний рівень маніпуляцій культурними, науковими, технічними засобами виниклої фінансової цивілізації над людською свідомістю замінив духовне на грошове, став лише інструментом маніпуляції свідомістю на догоду фінансових і політичних інтересів конкретних еліт. Більше того, в сучасному західному світі висміюють вищі

досягнення людського духу, як архаїку і дикість, реформують релігії і культу на потребу нерозумних і похитливих, що жадають лише хліба і видовищ. Усе це призвело до того, що для людства привид золотого тельця з новою силою закріпився на п'єдесталі матеріального і одночасно сатанинського “божества”. Усе було зроблено для того, що б людство деградувало до форми “суспільства споживання” та продовжувало своє падіння, намагаючись уже підмінити гуманізм на трансгуманізм.

Тому досить закономірним є те, що безконтрольна світова фінансова “еліта” заради наживи загнала світову економіку в глибоку кризу, для виходу з якого проголошується “універсальний” рецепт накачування банками все більшої кількості грошей, які ще більше надувають фінансові міхури, наживаючись при цьому на лихварстві та фінансових спекуляціях. Саме їх злочинна діяльність практично і призвела до економічної катастрофи, в якій знаходиться світова економіка. Пожежу гасять вогнетомом. Порочний міхур світової фінансової системи роздувся до такої межі, що готовий вибухнути, не витримавши цієї напруги. Кредитні гроші, спочатку задумані як самодостатній товар зі зростаючою вартістю, через надмірну емісію починають пожирати самі себе і знецінюватися.

Ще з дев'яностих років минулого сторіччя, взявши курс на впровадження доктрини Вашингтонського консенсусу, розробленої з метою адаптації національних систем регулювання економіки до потреб глобального капіталу, ми неминуче стали для нього донором, перетворившись на сировинну периферію і втративши велику частину науково-виробничого потенціалу. Національному банку України різними інструментами грошово-кредитної політики вдалося повністю “прив'язати” гривню до долара, що пригноблює економічний розвиток країни та тримає її у стані перманентної кризи.

Нас багато часу запевняли, що єдиний засіб, здатний рухати прогрес сьогодні, – це максимально вільні банківські кредитні капітали, зовнішні іноземні запозичення й інвестиції. Приватний кредит та позичковий процент є єдиним ефективним засобом для сучасної вітчизняної економіки. Але ж це далеко не так.

Існує низка підходів до створення грошей, альтернативних незабезпеченим і кредитним грошам. Причому всіх їх об'єднує розуміння існування духовної та соціальної природи грошей, що можна трактувати як форми матеріалізації стану духовного здоров'я та соціальних диспропорцій у суспільстві. Зрозуміти це і провести відповідні реформи грошових відносин значить мати вагомі передумови до переходу від хрематистики, що отримала свого широкого розповсюдження в західному світі та в Україні, до справжньої економіки, якою її ще хотів бачити Аристотель. Але це не може бути здійснено без духовного покаяння нашого народу, без його духовного оздоровлення, без того, щоб духовні та моральні цінності стали національною ідеєю. Тільки тоді економіка зможе розвиватися відповідно до духовних законів та стати моральною. Щоб економіка змінилася на краще, змінитися на краще повинні, насамперед, самі люди.

Серед відомих особистостей, які розглядали гроші через призму не лише матеріального, виділимо таких мислителів кінця XIX – початку XX ст., як американського політеконома і публіциста Генрі Джорджа [3], американського промисловця Генрі Форда [4], німецького підприємця Сільвіо Гезеля [8] і звичайно ж великого російського економіста Сергія Федоровича Шарапова [9].

Праця Г. Джорджа “Прогрес і бідність” містила глибокий аналіз економічного порядку в західному суспільстві XIX ст. і давала чіткі орієнтири економічного і соціального перетворення капіталізму, причому без революційних потрясінь. Лихварів



особливо дратувала проста думка Г. Джорджа, що гроші не є багатством, а лише засобом, за допомогою якого в капіталістичному суспільстві одні люди забирають майно інших людей. Він показав, що найбільш реальним багатством є земля та інші природні ресурси, даровані людині Богом, і що метою капіталістів є встановлення повного контролю над цими ресурсами. Одночасно з описом проблем, пов'язаних з природою і функцією капіталу, заробітної плати і ренти, в одному із розділів своєї праці “Про процент і причини процента” Джордж приходить до висновку, що “відсоток може виникати лише за рахунок праці і є, по суті, грабіж праці, грабіж який за суспільним ладом, заснованим на справедливості, був би знищений” [3].

Закінчує свою книгу Г. Джордж розділом під назвою “Центральна істина”, в якому зазначає, що справедливе чи погане улаштування політико-економічної сфери нашого життя, піднесення і падіння націй, зростання і занепад цивілізації залежить від наявності “моральних почуттів” у суспільстві. Лише розуміючи, що це і є відповідна “істина” устрою суспільства, запропоновані автором перетворення у сфері економіки могли б розв'язати “загадку нашого часу” щодо поєднання бідності і прогресу. Г. Джордж зазначив: “Нехай не буде злиднів, нехай заміниться жадібність благородними прагненнями; нехай братство як наслідок рівності займе місце заздрості і страху, які тепер повстають людей один проти одного; нехай звільниться розумова сила внаслідок тих умов, які дадуть самому малому зручність і дозвілля, і хто скаже тоді, до якої висоти в змозі буде піднятися наша цивілізація? Слів не вистачає для вираження її. То буде Золотий Вік, який оспівували поети і про який говорили в образах натхненні пророки. То буде те саме, що бачила людина на острові Патмос, очі якого закривалися в нестямі. То буде вищий стан Християнства...” [3].

У своїй праці “Моє життя, мої досягнення” Г. Форд неодноразово підкреслював, що гроші не є багатством, гроші не повинні бути господарем, а є лише слугою. Велику увагу Форд приділяє саме моральному аспекту використання грошей, що знаходить своє вираження в забезпеченні прав людини на свою працю і його результати. Так, “людина, яка заробила свій хліб, заробила і право на нього. Якщо інша людина краде в нього цей хліб, він краде в нього більше, ніж хліб, краде священне людське право. Якщо ми не в змозі виробляти, ми не в змозі і володіти”. Тобто, якщо банки, які на сьогоднішній день є практично монополістами випуску та обігу грошей, не забезпечують оптимального для суспільства рівня внутрішнього виробництва та споживання, то діяльність таких банків вимагає кардинальних змін.

Форд роз'яснює, що якщо гроші банкірів обертаються більше з метою ускладнення розподілу, спорудження бар'єрів між споживачем і виробником, то тоді вони є шкідниками, “чис існування припиниться, як тільки гроші опиняться краще пристосованими до трудових відносин. А це станеться тоді, коли всі придуть до свідомості, що лише праця, одна праця виводить на вірну дорогу до здоров'я, багатства і щастя” [4].

Г. Форд точно показав відмінності між підприємцем, який організовує процес виробництва матеріальних благ, і банкіром, який організовує процес виробництва грошей “з повітря”. Він був одним з небагатьох підприємців, хто розумів, що в результаті, підприємець повинен переслідувати мету “служіння” споживачеві, а не мету створення та накопичення прибутку, тим більше у грошовій формі. Досягнення другої мети робить промисловця мимоволі рабом і прикажчиком лихваря. Г. Форд прекрасно розумів, що “прибуток” – це найважливіший елемент ідеології та механізму збагачення лихварів. Адже за великим рахунком він не потрібен ні працівнику, ні

споживачу, ні самим промисловцям. Він потрібен більше лихварям, які періодично “збирають врожай” у вигляді “прибутку” на тих “полях”, які засівали, поливали й обробляли наймані працівники під керівництвом своїх “прикажчиків” – підприємців.

Г. Форд говорив, що якщо і відбувається перевищення доходів виробництва над витратами, то ця різниця (прибуток) не повинна накопичуватися, а тут же повинна розподілитися: одна частина має йти на розвиток виробництва (що буде створювати попит на засоби виробництва), а інша частина – повертатися покупцям або спрямовуватися на підвищення доходів працівників і самого підприємця (що стимулюватиме попит на споживчі товари). Причому сам Форд неодноразово повертав гроші покупцям своїх автомобілів в тих випадках, коли зниження витрат виробництва виявлялося більше запланованого. Згідно з таким підходом до організації виробництва, на підприємствах Форда відбувалося планомірне зниження цін на автомобілі з року в рік.

Одним з мислителів, який стояв на позиціях необхідності зміни ролі грошей у житті суспільства та вирішення суперечностей, пов’язаних із питанням права власності на землю, був С. Гезель. Його економічні погляди були засновані на скасуванні процента за кредитами і націоналізації землі. Гезель дійшов до висновку, що рівномірна швидкість обігу грошей є важливою умовою для безкризової економіки. Гроші повинні служити лише як засіб обміну, а не як засіб накопичення. Гезель пише: “Так само як і автомобіль стає корисним для його власника тільки тоді, коли він змінює місце (рухається), так і гроші стають корисними лише тоді, коли вони здійснюють обмін, переходять з рук в руки, коли гроші служать засобом для обміну, коли вони обертаються. Вродженою рисою грошей є закладена в них потреба бути постійно обмінюваними” [8]. Він вважав, що “природний економічний порядок”, що забезпечує обіг грошей, – це порядок, за яким гроші стають платною з боку держави послугою, так звані “вільні гроші” (гроші з від’ємним відсотком або демереджем), коли поточні власники грошей зобов’язані регулярно передавати державі деяку невелику суму, як плату за право користуватися грошима державної емісії.

Гезель виступає проти превалювання егоїстичного приватного інтересу деяких індивідуумів “... у вирішенні чисто грошових проблем, у грошовій політиці. Гроші мають регулюватися в інтересах усіх людей, які беруть участь в економічному житті, в цілому, а не в інтересах окремих членів суспільства” [8].

Сільвіо Гезель на відміну від певних політекономів робить наголос на тому, що ворогом суспільства є не власники капіталу, як такого (сукупність усіх створених матеріальних благ, засобів виробництва), а загрозу суспільству несе паразитичний фінансовий капітал. І вільні гроші повністю виключають можливість формування приватного фінансового капіталу. Будь-яка людина може бути власником гігантського статку, але цей статок буде втілено в засоби виробництва – заводи, фабрики, верстати, обладнання, матеріали, сади, ферми, патенти, технології тощо. Людина може отримувати величезний дохід і витратити його, наприклад, на предмети розкоші. Але ніхто не зможе перевести цей матеріальний актив у грошову форму, тому що це втрачає будь-який сенс, а тому, що найголовніше, змінюється перш за все ставлення людини до багатства. Що людині робити з великою торбою грошей, яка за кілька років перетвориться на нуль? Вихід лише один – вкладати гроші у виробництво, тому що навіть звичайне зберігання грошей стає неможливим, не говорячи вже про можливість продажу грошей з причини ліквідації позичкового процента.

З точки зору інтересів суспільства вільні гроші усунуть соціальну нерівність, а також зрівняють і в правах, і в можливостях усі форми власності. Знову ж суспільство

могло би наблизитися до реалізації відомого принципу: “від кожного – за здібностями його, кожному – за потребами його”. Як говорить сам Гезель: “Ніхто не буде відчувати себе властителем лише тому, що володіє грошима” [8].

Неординарною особистістю, видатним економістом, пророком свого часу, який попереджав про жахливі наслідки для суспільства від вкрай збоченого уявлення про гроші, які почали насаджуватися прозахідними лібералами наприкінці XIX ст., є С. Шарапов. Окрім самої цінності його критичних зауважень, велике значення серед його наукових праць представляє теорія про абсолютні гроші.

Для С. Шарапова гроші – це знаряддя (інструмент) економічних відносин осіб, груп і країн. Тому зовнішні гроші повинні використовуватися виключно для зовнішніх розрахунків, для обліку платежів та надходжень, у той час як внутрішнє господарство повинно мати інші внутрішні гроші. Зовнішні гроші, емітентом і регулятором яких ми можемо і не бути, не можуть вільно обертатися на внутрішньому ринку. А тому держава зобов’язана здійснювати жорсткий контроль за зовнішнім переміщенням грошей, щоб за кордон не втікали не лише прибутки, а й активи.

С. Шарапов великого значення надавав суб’єктивно-психологічним факторам і моральним засадам в економіці. Пояснюючи походження внутрішньої цінності грошей, характерних для нашого народу, він спирається на теорію моральних почуттів: те, що морально, – то розумно і дійсно [2, с. 43].

За С. Шараповим, існує два види грошей, що мають одну головну відмінність, яка ґрунтується на моральній основі. Перший вид – “гроші – золото, гроші – влада, гроші – темна сила і знаряддя рабства слабкого у сильного”. І другий – “знаряддя християнської допомоги народній праці, підприємству і заощадженню”, що формалізується в розрахунковому папері, невибагливому об’єктивному лічильнику [9, с. 163]. Учений підкреслює саме слово знаряддя, гроші – це інструмент, який повинен служити людям, але не виступати в якості мети і господаря. Виходячи з цього, внутрішня вартість, покупна сила абсолютних грошей “засновується на моральному ґрунті всенародної довіри до єдиної, сильної і вільної верховної влади, в руках якої знаходиться управління грошовим обігом” [9, с. 194]. Тобто саме моральність і управління грошовим обігом мають визначати внутрішню вартість абсолютних грошей.

Під абсолютними грошами він розумів незалежні від золота (іноземних грошей тощо) гроші, що дозволяють “оживляти і запліднювати народну працю до межі, до якої на даний час досягає працьовитість народу, його підприємливість і технічні пізнання” [9, с. 219]. На думку С. Шарапова, грошова система, що функціонує із використанням абсолютних грошей разом з тим, що може працювати лише в соціально гармонійному суспільстві, надає і стимулюючі для його розвитку дії.

Особливостями абсолютних грошей Шарапов називає такі: їх випуск здійснює самодержавна (що спирається на самоврядуванні православного народу) держава, якій народ безмежно довіряє; головна їх функція – не економічна, а духовна: вдосконалення людської особистості відповідно до християнських ідеалів; пріоритетна соціально-економічна функція грошей – повне розкриття трудового потенціалу людини; такі “традиційні” економічні функції грошей, як міра вартості, засіб обігу та платежу зберігаються, але займають підлегле місце по відношенню до духовної та соціально-економічної функцій; така “традиційна” для капіталістичного суспільства економічна функція грошей як засіб накопичення і утворення багатств повністю зникає; практичне використання таких грошей можливе в суспільстві з досить високим рівнем духовно-релігійної свідомості.

За теорією С. Шарапова, право емісії абсолютних грошей має належати тільки державі – “центральної державній установі” (Шарапов навмисно уникає слова “банк”), а також має здійснюватися регулювання величини грошової маси відповідно до “державної економічної політики”, яка сама становиться “сумлінним і безкорисливим посередником між працею, знанням і капіталом” [9, с. 184]. При цьому автор вводить низку критеріїв, що свідчать про нестачу, надлишок, а також оптимальну кількість грошових знаків в обігу.

Особливо хотілося б звернути увагу на такий критерій оптимальної кількості грошей в обігу, як “торжество і величезна оплата праці творчої і взагалі розумової праці” [9, с. 215]. Відразу проявляється прозорливість вченого, який уже наприкінці ХІХ ст. побачив, що зростання частки доданої вартості в сукупній ціні товару сприяє стабілізації грошового обігу, і відповідно, купівельної спроможності грошей. Значну роль у цьому збільшенні він бачить якраз у справедливій оплаті розумової праці, знань.

Досить стримано у своїй теорії абсолютних грошей відноситься С. Шарапов до позикового відсотку. На його думку, кредитні гроші можуть мати місце, якщо вони спрямовуються на збільшення пропозиції товарів і послуг, що само по собі не породжує інфляцію і не дестабілізує трудовий потенціал суспільства. При цьому Шарапов пропонує таку грошово-кредитну систему, в якій ключові позиції належать державі. Державні банки отримують відсоток, але спрямовують прибуток до бюджету держави, який повертає ці гроші суспільству або у вигляді державних замовлень, або у вигляді соціальних витрат, або у вигляді прямої або непрямої підтримки національних компаній. У приватних банків абсолютно інші погляди на використання отриманих процентів. Так, наприклад, приватні банки такий прибуток можуть акумулювати, чим провокують виникнення дисбалансів в економіці, що досить докладно описано в книзі В. Катасонова “О проценте ссудном, подсудном и безрассудном” [5].

У нас є все необхідне і достатнє для економічного відродження: природні ресурси, виробничі потужності, люди (які ще не до кінця втратили свої трудові навички), транспортна мережа, споживачі. Усе це за допомогою нових, нелихварських грошей і відповідної фінансової системи і потрібно з’єднати в одне ціле. Але цьому заважає наша загальна прихильність до економічного лібералізму, який ретельно культивується світовою фінансовою олігархією з метою “наукового” виправдання використання позикового процента, монопольного права світової фінансової олігархії, яка управляє Федеративною резервною системою, бути центром емісії світової валюти – долара США. Питома вага емісії цих грошей забезпечена борговими зобов’язаннями міністерства фінансів США. Значна частина долларової емісії, яку підтримує велика низка країн, тримаючи свої резерви в цій валюті, отримуючи зовнішні кредити, здійснюючи внутрішні та зовнішні господарські операції в доларах, йде на військові та терористичні компанії для збереження гегемонії США у світі, що ґрунтується на принципі “розділяй і володарюй”.

Під контролем наднаціонального валютного регулятора – Міжнародного валютного фонду та інших міжнародних об’єднань у світовій економіці діє неоколоніальна система фінансових відношень, заснована на нерівноцінному обміні факторів виробництва та фактичному наданні країнам Заходу фінансової допомоги, утворенні для певних країн боргових ям з подальшою експропріацією їхніх реальних національних багатств “фінансовими стерв’ятниками”, перекиданням внутрішньої інфляції країн “золотого мільярда” на периферію глобального світу тощо. І чим раніше кожна із пригнічених країн вийде з існуючої “фінансової піраміди”, тим меншими будуть втрати: не лише фінансові, а перш за все людські.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Аналіз наведених нами праць дозволяє сформулювати низку висновків відносно сутності та функцій грошей, що набуває особливої значущості для нашого суспільства на тлі процесів докорінної трансформації, метою якої має стати кардинальна зміна діючої економічної системи як сукупності усіх економічних процесів, що відбуваються в суспільстві на основі діючих у ньому майнових відносин, організаційних форм, ідеологічних орієнтирів. Гроші для економічної системи виступають своєрідним інформаційним кодом, який через надання їм того чи іншого набору функцій управляє суспільними взаєминами, що знаходить своє відображення у формуванні різних за своїм змістом моделей економічної системи.

Функції грошей можна класифікувати за трьома видами: духовна, соціальна та економічна функція. Духовна функція засновується на протиставленні духовних вимірів матеріальним аспектам буття та вдосконаленні людської особистості відповідно до абсолютних вічних цінностей. Відповідно із цією функцією буття людини можна поділити на два типи: “вищий”, для якого гроші втрачають своє значення, і “нижчий”, пов’язаний з монетарними моделями свідомості та поведінки. Соціальна функція полягає в повному розкритті трудового потенціалу людини та суспільства, уможливленні вільний вибір людини, робить її суб’єктом багатьох сфер суспільного життя, слугує засобом її зв’язку з вибором та досягненням соціальних цінностей, які існують у сучасному соціумі (наявність вільного часу, медичне обслуговування, розвиток та виховання дітей, гідні умови праці і навчання, спілкування, забезпечення відпочинку, розвиток фізичної культури та спорту тощо). Економічна функція грошей складається з таких складових: міра вартості – забезпечення вираження та вимірювання вартості товарів, засіб обігу – забезпечення обміну товарів та їх обігу; засіб платежу – погашення різноманітних боргових зобов’язань між суб’єктами економічних відносин, що виникають у процесі суспільного відтворення.

Гроші як засіб нагромадження не може відноситися до переліку функцій грошей, про що свідчить проведене нами дослідження. Здійснення обслуговування нагромадження вартості в її загальній абстрактній формі в процесі розширеного відтворення можна реалізувати за умов застосування вільних грошей Гезеля чи абсолютних грошей Шарапова, або їх певної комбінації.

Справжнім злом для суспільства становиться попряння духовних законів під час ведення господарської діяльності. У першу чергу це стосується нашого гріхопадіння відносно узаконювання та сприяння розповсюдженню лихварського процента та дармоїдства, що ідейно підкріплюється звичайним ідолопоклонством і гроші при цьому виконують роль ідола. Для нас як суспільства із християнськими традиціями стає вкрай необхідним здійснення війни із своїми страстями, пороками та гріхами. Хто не веде такої війни, той веде війну проти Бога та своїх близьких. Війна має спіткати християн, які зневажають закон Божий, подібно до того як наказується дитя, що провинилося.

### Література:

1. *Антоний Храповицкий*, митрополит. Слова, беседы и речи / А. Храповицкий. – Нью-Йорк, 1968. – 553 с.
2. *Базулин Ю. В.* Теория “абсолютных денег” С. Ф. Шарапова / Ю. В. Базулин // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2005. – Сер. 5. – Вып. 1. – С. 40–49.
3. *Генри Джордж*. Прогресс и бедность : Исследование причины промышленных застоев и бедности, растущей вместе с ростом богатства... Средство избавления / Джордж Генри ; пер. с англ. С. Д. Николаева. – Сан-Франциско, 1879 ; СПб., 1896. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://land-question.narod.ru>.
4. *Генри Форд*. Моя жизнь, мои достижения [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-reading.link/book>.

5. Катасонов В. Ю. О проценте ссудном, подсудном, безрассудном. Хрестоматия современных проблем “денежной цивилизации” / В. Ю. Катасонов. – М. : НИИ школьных технологий, 2011. – .

Кн. 1. – 304 с.

6. Преподобный Паисий Святогорец. Слова. Том IV. Семейная жизнь. Часть четвертая. Духовная жизнь [Электронный ресурс] / Преподобный Паисий Святогорец // Азбука веры. – Режим доступа : <http://azbyka.ru>.

7. Святитель Тихон Задонский. Об истинном христианстве. Книга 1. Часть 1. О грехах. Гл. 8 “О сребролюбии и лихоимании”; Гл. 9 “О лихве и принципе” [Электронный ресурс] / Святитель Тихон Задонский // Азбука веры. – Режим доступа : <http://azbyka.ru>.

8. Сильвио Гезель. Естественный экономический порядок [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-reading.link/book>.

9. Шарапов С. Ф. Избранное / С. Ф. Шарапов ; [сост., автор вступ. ст., коммент. А. В. Репников]. – М. : РОССПЭН, 2010. – 744 с.

**Kovalenko M. M. New interpretation of essence and functional composition of money.**

*The paper establishes a new approach to formulation of the essence and functions of money as a factor necessary for transforming the economic system, which would rule out the temple of spiritual laws.*

**Key words:** money, economy, labor, usury, freeloading, crisis, spiritual and moral values, free money, absolute money.

*Надійшла до редколегії 04.02.2015 р.*

**УДК 325.455:330.322**

**О. А. Мельниченко,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

*Проведено аналіз наукових досліджень та публікацій, присвячених проблемі реалізації інвестиційної політики держави. Удосконалено класифікацію механізмів регуляторного впливу на інвестиційні процеси. Доповнено перелік груп чинників, які визначають особливості державної інвестиційної політики. Виокремлено перспективні напрями її вдосконалення.*

**Ключові слова:** механізми, реалізація, інвестиції, політика, держава.

Розвиток будь-яких суб'єктів господарювання та територій практично неможливий без додаткових капіталовкладень, а відтак, актуалізується питання активізації інвестиційних процесів, що досягається за рахунок покращання, відповідно, інвестиційної привабливості та інвестиційного клімату. Звісно, багато чого при цьому залежить від власне реципієнта, який не лише розробляє інвестиційний проект, а й переконує інвестора у своїй спроможності ефективно використати залучені ресурси та справедливо розподілити набуті вигоди. Однак попри законодавчо затверджену самостійність суб'єктів господарювання, їх діяльність фактично значною мірою залежить від держави, яка має використовувати всі доступні механізми регуляторного впливу для узгодження інтересів усіх зацікавлених сторін, максимізації позитивних і

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

мінімізації негативних ефектів. Однак дані Державної служби статистики України наочно відображають загострення існуючих проблем у цій сфері, що є свідченням низької результативності інвестиційної політики держави. Так, зокрема, останніми роками в Україні мають місце такі негативні тенденції: скорочення як загального обсягу капітальних інвестицій, так і коштів іноземних інвесторів; масштабний відтік іноземного та українського капіталу тощо. За таких умов цілком “виправданою” виглядає ситуація, коли сума переказів коштів трудових мігрантів в Україну перевищує розмір іноземних інвестицій.

Подібна ситуація вбачається негативною, але й вона надалі невпинно погіршується не лише через анексію Криму та загострення ситуації на Донбасі, а й недолуге державне регулювання національної економіки, яке призвело до зростання дефіциту державного бюджету та платіжного балансу, обвалу національної валюти, катастрофічного зниження довіри до банківської системи, занепаду багатьох галузей та сфер діяльності, зростання безробіття тощо. На тлі зазначених проблем певний оптимізм викликає лише консолідація нації та підтримка (у т.ч. матеріальна допомога) з боку інших держав і міжнародних організацій. Певну надію на позитивні зрушення залишають обіцяні багатомільярдні кредити від МВФ та інших фінансових інституцій, але їх спочатку треба ще отримати, а згодом – віддавати (а це вкрай проблематично, зважаючи на зміну стану національної економіки: від стагнації до кризи). Ураховуючи зазначене, необхідно активізувати діяльність як з призупинення відтоку наявних капіталів, так і по залученню додаткових вітчизняних та іноземних інвестицій. Саме тому науковці та практики мусять терміново поєднати зусилля для розробки та запровадження рекомендацій по підвищенню результативності державної інвестиційної політики.

Передусім слід відзначити, що вітчизняна наука вже має чимало надбань у цій царині, оскільки зазначена проблематика стала наріжним каменем досліджень низки науковців, серед яких Н. Дацій, В. Демидович, С. Захарін, Н. Кармазіна, О. Клименко, М. Кондрашова, І. Крейдич, А. Мерзляк, Т. Новицька, Т. Покотило, Н. Свірідова, М. Туріяньська, І. Федоренко, О. Шапошнікова, Н. Шевченко, А. Яценко та інші.

Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до цієї проблематики. Так, зокрема, Е. Вайсман виділив нормативну, організаційну, фінансову, кадрову та інформаційну складові як основні елементами механізму публічного управління інвестиційним потенціалом територіальної соціально-економічної системи, без яких будь-який механізм управління не може бути дієвим [2]. І. Гайдучький здійснив усебічний аналіз структурних диспропорцій напрямів залучення прямих іноземних інвестицій та їхнього впливу на розвиток економіки України; виділено основні імперативи обмеження та сприяння вдосконаленню державного регулювання цього процесу [3]. І. Крейдич визначив доміанти формування інвестиційної політики виробничо-економічних систем в умовах ресурсних обмежень, обґрунтовано методологічний базис активізації інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні [9]. Н. Орлова, А. Харламова обґрунтували й довели необхідність відповідального інвестування з урахуванням принципів корпоративної соціальної відповідальності для сталого розвитку економіки країни” [10].

Відаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити на зміні умов реалізації інвестиційної політики держави (передусім, погіршення політичної та економічної ситуації в країні), а відтак, необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є розробка рекомендацій щодо поліпшення впливу держави на залучення інвестицій та ефективне їх використання в національній економіці. Для

досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) провести аналіз наукових досліджень та публікацій, присвячених проблемі реалізації інвестиційної політики держави; 2) удосконалити класифікацію механізмів регуляторного впливу на інвестиційні процеси; 3) доповнити перелік груп чинників, які визначають особливості державної інвестиційної політики; 4) виокремити перспективні напрями її вдосконалення.

Проведені узагальнення публікацій за даною тематикою дозволяють стверджувати, що науковці виділяють різні механізми. Так, зокрема, однією з їх ознак є специфіка такої діяльності (М. Гончаренко, В. Демидович, О. Кулемзін, В. Кушмаєва, Л. Лисяк, В. Любімов, А. Мерзляк) та її спрямованість на залучення іноземних (С. Захарін, В. Ільяшенко, С. Лакіш, А. Мерзляк, Н. Свірідова, А. Яценко) і внутрішніх інвестицій (І. Федоренко, О. Шапошнікова) та їхнє подальше використання (В. Ільяшенко) задля інноваційного розвитку (М. Гончаренко, О. Клименко, Д. Ковбасюк) національної економіки (А. Білюк, О. Гордієнко, Н. Дацій, І. Лінтур, В. Пшенична), регіону (М. Гончаренко, Н. Дацій, Я. Кобушко, М. Кондрашова, О. Кулемзін, А. Мерзляк, Т. Новицька, О. Шапошнікова), території (Е. Вайсман), галузі (В. Демидович), підприємства (А. Кириченко, І. Крейдич, Л. Харченко).

Автори акцентують увагу на необхідності як формування (І. Крейдич, Т. Новицька), так і реалізації інвестиційної політики (Л. Бабич, Д. Ковбасюк, М. Кондрашова, А. Кузнецова, В. Пшенична). При цьому вони не оминають увагою форми регуляторного впливу: державна політика (Н. Дацій, Н. Кармазіна, О. Клименко, М. Кондрашова, Т. Новицька, В. Пшенична, Н. Шевченко); державне управління (Е. Вайсман, О. Гордієнко, В. Кушмаєва, А. Мерзляк); державне регулювання (Е. Вайсман, В. Демидович, С. Захарін, В. Ільяшенко, В. Любімов, І. Федоренко, О. Шапошнікова, А. Яценко); управління (А. Арсененко, А. Білюк, Я. Кобушко, І. Лінтур).

Науковці формалізують механізми за домінуючим способом їх впливу: економічні (О. Гордієнко, Л. Лисяк), інформаційні (О. Гордієнко), мобілізаційні (Т. Самофілова), організаційні (О. Гордієнко), організаційно-економічні (Я. Кобушко, О. Кришан, С. Лакіш, І. Федоренко, О. Шапошнікова); правові (О. Гордієнко, Н. Кармазіна); судові (Н. Кармазіна); фінансові (О. Кулемзін).

Інколи автори зводять механізми до використання лише окремих засобів, як-от: захист прав інвесторів (Н. Кармазіна); гарантування інвестицій (Н. Шевченко); стимулювання інвестиційної діяльності (Т. Романова); рейтингове управління інвестиційним кліматом (А. Арсененко); забезпечення інвестиційної безпеки (А. Кириченко, Л. Харченко). При цьому непоодинокі випадки, коли науковці через механізми описують особливості реалізації певних процесів, а саме: прийняття інвестиційних рішень (О. Кришан); трансформація заощаджень населення в інвестиції (А. Рамський); управління ефективністю інвестування (І. Лінтур).

Слід також відзначити наявність певних дискусійних положень, що містяться в роботах окремих науковців. Так, як приклад, важко погодитись з О. Гордієнко, який ототожнює “мотиваційний” та “економічний” механізми [5, с. 155], хоча останній передбачає передусім стимулювання суб’єкта до певної діяльності (тобто зовнішній вплив), тоді як мотивація є внутрішнім усвідомленням спонукання до дії задля особистих чи корпоративних цілей, тобто реакцією на вплив економічних і психологічних механізмів управління.

Розроблений Б. Головаш “інвестиційний механізм інтеграції України в європейський простір” [4], радше за все, є кон’юнктурним, оскільки, по-перше, відображає лише прагнення України до євроінтеграції, а не її реальні можливості



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

найближчим часом стати рівноправним членом ЄС; по-друге, нівелює інші вектори (передусім, азійський) розвитку економічних відносин.

Л. Бабич, А. Кузнецова запропонували “механізм формування моделі реалізації інвестиційної політики економічного зростання” [1, с. 230], який складається лише з цілей та інструментів їх досягнення. При цьому зазначений механізм був більш завершеним за умови доповнення переліку засобів, а також наведення відповідних методів і принципів державного управління.

Крім того, мають місце невідповідність назв публікацій (дисертацій) та їх змісту: Е. Вайсман фактично ототожнив “механізм державного управління...” та “механізм публічного управління...” [2, с. 132], які можуть бути відмінними як за засобами, так і за суб’єктами регуляторного впливу. Тему дисертаційного дослідження Н. Далевської сформульовано як “Формування механізму мотивації інвестора...”, тоді як в авторефераті наведено пропозиції щодо “вдосконалення цього механізму” [6, с. 14], що є більш правомірним, оскільки відповідні механізми вже існують, а тому потребують удосконалення; В. Пшенична – “формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики...” та власне “механізм реалізації державної інвестиційної політики” [11], А. Кириченко, Л. Харченко – “формування механізму управління...” та “механізм організації управління” [8, с. 20], які є реалізуються на різних етапах управління інвестиційним процесом (спочатку механізм формується, а лише потім забезпечується його функціонування).

Зрештою, проведені узагальнення дозволили вдосконалити класифікацію механізмів регуляторного впливу на інвестиційні процеси:

1. За формою регуляторного впливу: державного управління; корпоративного управління.

2. За способом регуляторного впливу: адміністративний; економічний; нормативно-правовий; організаційний; соціально-психологічний.

3. За етапами регуляторного впливу: формування інвестиційної політики; реалізації інвестиційної політики; удосконалення інвестиційної політики.

4. За характером регуляторного впливу: реагування; регламентування; спрямування; стимулювання.

5. За цілями регуляторного впливу: призупинення економічного спаду; стабілізація (передусім, економічної) ситуації; забезпечення економічного розвитку.

6. За об’єктом регуляторного впливу: територія (держава, регіон, населений пункт); галузь чи сфера діяльності; суб’єкт господарювання; рух інвестиційних ресурсів.

7. За рівнем регуляторного впливу: глобальний; національний; регіональний; локальний.

8. За етапами інвестиційного процесу: розробка інвестиційного проекту; залучення інвестицій; використання інвестицій; реінвестиції та/чи виведення із проекту прибутку на інвестиції; виведення інвестицій.

Загалом варто погодитись із запропонованим Н. Дадій переліком груп чинників, які визначають особливості державної інвестиційної політики, як-от: політичні, економічні, фінансові, соціальні, організаційно-правові [7, с. 14]. Водночас, реалії засвідчили необхідність доповнення пропонованої нею системи такими чинниками: наявність воєнних конфліктів чи ймовірність їх виникнення; розмір боргових зобов’язань держави та можливість їх обслуговування; рівень безробіття, інфляції та курсу національної валюти; енергоємність ВВП; домінуючий технологічний уклад; структура експорту та імпорту; масштаби тінізації національної економіки; демографічна ситуація.

Підбиваючи проміжний підсумок, слід зазначити, що вирішення наявних проблем можливе лише завдяки вдосконаленню інвестиційної політики держави, яке слід здійснювати поетапно та комплексно.

Першочерговою задачею, беззаперечно, є відновлення миру на Донбасі, недопущення поширення військових дій на інші території країни, повернення Криму та забезпечення розвитку національної економіки. Без цього неможливо стабілізувати ситуацію, а відтак, перейти від кредитних до інвестиційних ресурсів задля забезпечення життєдіяльності країни. Вагомою запорукою цього має стати не лише “перезавантаження” влади, а й економіки.

Звісно, рано чи пізно АТО завершиться, і залежно від зазнаних втрат, країна постане перед задачею покращання (відновлення чи відродження) національної економіки. При цьому зростає ймовірність того, що “платою” за збереження незалежності стане втрата значною мірою економічної свободи, оскільки розвиток подій в Україні подібний до “югославського сценарію”, який передбачав “перехід” активів від національних до міжнародних корпорацій, які дуже вибірково ставляться до розвитку окремих галузей, сфер діяльності та територій. Виказаний скепсис обумовлений таким: спустошенням золотовалютних резервів; масштабним відтоком депозитів із банківської системи та капіталів за кордон; двократним (і це лише упродовж лютого 2015 р.) знеціненням гривні; зменшенням можливості держави обслуговувати все зростаючий зовнішній борг; зниженням ринкової вартості активів суб’єктів господарювання; масовим банкрутством підприємств і зубожінням населення тощо. Беззаперечно, багато чого з цього можна “списати” на патерналізм і панічні настрої населення, неоголошену “війну” тощо, але й усі ці чинники значною мірою є наслідками недолугої державної політики (як внутрішньої, так і зовнішньої). Відтак, “Помаранчева революція” та “Революція гідності” є сигналами до влади про необхідність переходу від декларацій до реальних змін в політичній, економічній та соціальній сферах.

Зважаючи на це, нарешті варто згадати, що Україна має доволі потужні підприємства ВПК, забезпечення яких державними замовленнями спроможне не лише краще озброїти власну армію, а й забезпечити роботою чималу кількість населення (у т.ч. вимушених переселенців). Однак подібного позитивного ефекту ми не отримаємо, якщо будемо спрямовувати кредитні ресурси на придбання імпорتنної зброї, випуск аналогів якої налагоджено в країні.

Нині висока інфляція виконує функцію “самого жорстокого податку” на населення, малий та середній бізнес, оскільки дозволяє уряду за рахунок грошової емісії покривати дефіцит державного бюджету. Однак це не вирішує проблему, а лише поглиблює її. Саме тому необхідно забезпечити таке: призупинити відтік капіталів за кордон; повернути в Україну й націоналізувати активи, які неправомірно знаходяться у власності вітчизняних політиків і бізнесменів; спонукати населення до розміщення своїх заощаджень в банківських установах, а експортерів – до продажу ВКВ. Для цього слід поєднувати адміністративні, економічні та соціально-психологічні механізми задля стабілізації національної валюти й відродження довіри до банківської системи. При цьому не втрачають актуальності й інші напрями: установлення чітких, зрозумілих і стабільних “правил гри”; упорядкування дозвільної системи; захист прав інвесторів і суб’єктів інвестування; протидія корупції та злочинності; дегінізація капіталів; зважене використання податкових і митних пільг, а також регулювання цін і тарифів; спадковість пріоритетів розвитку економіки; виявлення політичної волі всіх гілок влади тощо. Без цього неможливо призупинити згортання виробництва, скорочення споживання імпорتنної та вітчизняної продукції, подальше зубожіння населення.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Зрештою слід усвідомити, що призупинення економічного спаду та надання чітких “сигналів” щодо перспектив покращання ситуації є одночасно і наслідком інвестиційної політики держави, і передумовою її подальшого розвитку. Для цього, окрім іншого, саме держава, а з тим – вітчизняний бізнес мають виступити тими суб’єктами, які виведуть національну економіку на висхідну траєкторію. І лише потім можна розраховувати на партнерські відносини з іноземними інвесторами.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Характеризуючи інвестиційну політику держави, науковці виділяють різні механізми, які відображають специфіку такої діяльності та її спрямованість на залучення іноземних і внутрішніх інвестицій та їхнє подальше використання задля інноваційного розвитку території, галузі чи підприємства. При цьому автори акцентують увагу на необхідності як формування, так і реалізації інвестиційної політики з використанням економічних, інформаційних, мобілізаційних, організаційних, організаційно-економічних, правових, судових і фінансових механізмів.

Удосконалена класифікація передбачає розподіл механізмів регуляторного впливу на інвестиційні процеси за такими ознаками: форма, спосіб, етап, характер, цілі, об’єкт і рівень регуляторного впливу, а також етап інвестиційного процесу.

Доповнення існуючого переліку чинників, які визначають особливості державної інвестиційної політики, дозволить акцентувати увагу на важливих її складових, що зрештою сприятиме підвищенню результативності державного регулювання економіки.

Удосконалення державної інвестиційної політики має передбачати заходи, спрямовані спочатку на стабілізацію, а згодом – переходом національної економіки на висхідну траєкторію розвитку. Для цього необхідно забезпечення миру, макроекономічна стабільність, відновлення довіри до банківського сектору, стимулювання реального сектору національної економіки.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому поліпшенню впливу держави на залучення інвестицій в національну економіку.

### **Література:**

1. *Бабич Л. М.* Інвестиційний податковий кредит як інструмент регулювання інвестиційних процесів / Л. М. Бабич, А. О. Кузнецова // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 9. – С. 226–231.

2. *Вайсман Е. Я.* Формування механізму державного управління інвестиційним потенціалом територіальної соціально-економічної системи / Е. Я. Вайсман // Економіка та держава. – 2014. – № 4. – С. 132–135.

3. *Гайдуцький І. П.* Структурні та інноваційні пріоритети залучення прямих іноземних інвестицій у контексті здійснення регуляторних реформ в Україні / І. П. Гайдуцький // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 4. – С. 47–62.

4. *Головаш Б. Е.* Інвестиційний механізм інтеграції України в європейський простір : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.02 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / Б. Е. Головаш. – Тернопіль, 2010. – 23 с.

5. *Гордієнко О.* Визначення механізмів управління державними капітальними інвестиціями / О. Гордієнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ. – 2012. – № 3. – С. 153–157.

6. *Далевська Н. М.* Формування механізму мотивації інвестора і підвищення інвестиційної активності : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.01.01 “Економічна теорія” / Н. М. Далевська. – Дніпропетр., 2003. – 19 с.

7. *Дачій Н. В.* Розвиток державної інвестиційної політики на національному та галузевому рівнях : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Н. В. Дачій. – К., 2010. – 42 с.

8. Кириченко А. Формування механізму управління інвестиційною безпекою підприємств / А. Кириченко, Л. Харченко // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 19–22.

9. Крейдич І. М. Домінанти формування інвестиційної політики в умовах ресурсних обмежень / І. М. Крейдич // Економіка та держава. – 2014. – № 4. – С. 61–64.

10. Орлова Н. С. Ответственное инвестирование в условиях устойчивого развития глобальной экономики / Н. С. Орлова, А. А. Харламова // Економічний часопис-XXI. – 2014. – № 3–4. – С. 4–7.

11. Пшенична В. П. Особливості формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики в Україні / В. П. Пшенична // Держава та економіка. – 2010. – № 6. – С. 59–61.

**Melnychenko O. A. Mechanisms for implementation of state investment policy.**

*An analysis of scientific research and publications, devoted to the state investment policy implementation, has been conducted. The classification of mechanisms for regulatory influence of the investment processes has been updated. A list of factors determining the specific features of the state investment policy has been extended. The promising areas of the policy improvement are outlined.*

**Key words:** mechanisms, implementation, investments, policy, state.

*Надійшла до редколегії 14.02.2015 р.*

## **УДК 336.1:351**

### **О. Ю. Оболенський,**

*д.е.н., проф.,*

*професор кафедри державного менеджменту*

*Національної академії державного управління при Президентіві України,*

*м. Київ*

### **Н. І. Обушна,**

*к.е.н., доц.,*

*докторант кафедри державного менеджменту*

*Національної академії державного управління при Президентіві України,*

*м. Київ*

## **ПУБЛІЧНИЙ АУДИТ: ЦІЛІ ТА ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ**

*Обґрунтовано необхідність становлення інституту публічного аудиту в умовах модернізації системи державного управління в Україні, конкретизовано його економічну сутність. Визначено підходи до проведення публічного аудиту та охарактеризовано його цільові складові.*

**Ключові слова:** аудит, публічний аудит, публічне управління, державний аудит, суспільні ресурси, суспільні цінності.

Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між суспільством і державою, яка, у свою чергу, забезпечується створенням нових форм і критеріїв впливу людей на публічно-управлінські процеси і відповідно їх участю в громадсько-політичному житті суспільства. Зокрема, одним із визначальних критеріїв модернізації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах демократичного суспільства стає публічність (відкритість, гласність). Однією з вимог реалізації цього критерію є запровадження інституту публічного аудиту в

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

системі державного управління в умовах цивілізаційної та формаційної модернізації українського суспільства.

У багатьох країнах з давніми традиціями демократії, лібералізму, громадянського суспільства публічний аудит уже став обов'язковим елементом сучасного публічного управління. Він виконує функції специфічного “томографа”, оскільки досліджує певну сферу діяльності, фіксує протиріччя та проблеми, надає інформацію про отримані результати суспільству. Тобто належне функціонування системи публічного аудиту дозволяє завчасно виявляти відхилення від цінностей суспільства та вимог законності, результативності, ефективності й економічності використання та управління суспільними ресурсами і на цій основі розробляти заходи і способи щодо їх усунення.

Водночас слід констатувати, що інститут публічного аудиту є відносно новим для України і знаходиться лише на стадії свого наукового обґрунтування. Відсутність теоретико-методологічних засад стратегії формування, запровадження та розвитку системи публічного аудиту негативно впливає на розвиток демократичних засад публічного управління та, як наслідок, ствердження основ громадянського суспільства в Україні.

Теоретичні засади розвитку публічного аудиту, його роль та місце в системі державного управління лише починають досліджуватися у вітчизняній науковій літературі. Відповідно, системних наукових розробок, які б ставили собі за мету довести цінність саме публічного аудиту діяльності органів публічної влади, в Україні поки що не існує.

Аналіз вітчизняних наукових літературних джерел у сфері аудиту вказує на той факт, що мають місце значні напрацювання у сфері аудиту підприємницької діяльності. Це праці Н. Бондаренко, З. Понікарова, Я. Гончарук та ін. Інша група авторів – С. Дзюба, Л. Гуцаленко, Л. Коновалов, М. Лесечко, А. Мамишева, О. Пархомчук, Л. Приходченко, Р. Рудницька, Л. Савченко, Ю. Слободяник, Б. Усач, В. Черепанова, А. Чемерис та ін. – фокусується на питаннях державного аудиту та його правових аспектах реалізації.

Найбільш ґрунтовно проблема публічного аудиту та контролю розроблена в західноєвропейській науці, зокрема у працях Ж.-Р. Алвентозу, А. Баріларі, Ж. Бенете, Ж.-Ю. Бертуччо, С. Бхамбхрі, Р. Васкеса, Ч. Валеїна, А. Доел, Л. Тімо, Ж.-Л. Шарт'є та ін.

Окремі аспекти публічного аудиту вже починають упроваджуватися і на території Російської Федерації. Так, окремі питання публічного аудиту досліджуються в працях таких російських учених, як С. Степашина, Н. Столярова, В. Франца, О. Франца, С. Шахрая та ін.

Аналізуючи літературні джерела, слід зазначити, що у вітчизняній теорії та практиці державного управління поки що не розроблено чітко сформованого понятійного апарату щодо публічного аудиту. У науковій думці поняття “публічний аудит” та його співвідношення і взаємозв'язок із державним аудитом до цих пір залишаються нерозкритими. Окрім того, в сучасних умовах, коли відбувається загальний перегляд парадигми державного управління та підходів до оцінювання його ефективності та результативності, питання уточнення економічного змісту публічного аудиту діяльності органів публічної влади та його функцій як важливого механізму модернізації державного управління в умовах цивілізаційної та формаційної трансформації суспільства набуває особливої актуальності.

Метою даної статті є обґрунтування наукового визначення сутності публічного аудиту та його ролі в умовах модернізації системи державного управління в Україні. Вирішенню цієї мети сприятимуть такі цілі: довести необхідність становлення інституту публічного аудиту в Україні; визначити його економічну сутність; конкретизувати його роль у системі публічного управління; охарактеризувати підходи до проведення публічного аудиту та його цільові складові в умовах цивілізаційної та формаційної модернізації українського суспільства.

Термін “аудит” у перекладі з латинської “audio” означає “він чує”, “слухати”, “слухач” [5, с. 321]. Дослідження перекладу слова “аудит” доводять до висновку, що аудит є однопорядковим словом зі словами “аналізувати”, “перевіряти”, “екзаменувати”, “оцінювати”.

На думку Д. Флінта, аудит є соціальним феноменом, що має практичне значення. Його виникнення зумовлене необхідністю індивідів чи окремих груп отримувати або підтверджувати інформацію про діяльність, яка лежить в площині їх професійних чи адміністративних інтересів. Флінт стверджує, що функція аудиту повинна розглядатися як функція суспільного контролю, що забезпечує механізм моніторингу за діяльністю і реалізацію принципу підзвітності [8].

Н. Шалімова вважає, що необхідність в аудиті спричинена сформованою моделлю індивідуума в економічній теорії і практиці, основою якої виступає антагонізм взаємодії учасників контракту, а їх поведінка характеризується як раціональна та максимізуюча, що вимагає застосування у сфері соціально-економічних відносин попереджувальних та контрольних заходів або інструментів доказу достовірності стану певного об’єкта. Ця першопричина виникнення аудиту проявляється в постулатах аудиту стосовно його необхідності, а також у такому професійному принципі, як “професійний скептицизм” [7].

В Україні термін “аудит” протягом тривалого проміжку часу розглядався лише у взаємозв’язку із фінансово-господарською діяльністю суб’єктів господарювання. Законом України “Про аудиторську діяльність” визначено, що “аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб’єктів господарювання з метою визначення достовірності їхньої звітності, обліку, його повноти, й відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам” [1].

На сьогодні термін “аудит” застосовується при характеристиці найрізноманітніших суспільних відносин. Так, зустрічаються такі словосполучення, як “податковий аудит”, “митний аудит”, “екологічний аудит”, “страховий аудит”, “кадровий аудит”, “державний аудит” тощо.

Згідно з міжнародними стандартами аудиту, прийнятими Міжнародною організацією вищих органів аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)) у червні 1992 р., виділяють два види державного аудиту:

– фінансовий аудит відповідності/правильності (regularity audit);

– аудит ефективності діяльності (performance audit) (охоплює аудит адміністративної діяльності, ефективності трудових ресурсів, ефективності з метою досягнення результатів; тобто аудит ефективності стосується не лише сфери управління фінансами, а більше аналізу прийнятих управлінських рішень) [4].

У науковій літературі зустрічається ще одне схоже з державним аудитом поняття “конституційний аудит”, який, на думку С. Степашина, представляє собою “новий напрямок у соціальних науках, що досліджує конституційні основи, теорію, методологію

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

і практику державного аудиту як особливого економічного, соціального, суспільно-політичного інституту, головною метою якого є здійснення від імені суспільства незалежного об'єктивного публічного контролю діяльності органів державної влади з управління довіреними їм суспільними ресурсами” [6].

У розвинутих країнах світу важливим елементом сучасного публічного управління є публічний аудит, який розглядають як один із провідних інститутів громадянського суспільства, що виступає невід'ємною частиною системи суспільно-економічного регулювання.

Як доводить передова зарубіжна практика, успішне досягнення цілей усіх суб'єктів публічної влади і громадянського суспільства в цілому можливе лише за умови формування компромісних інтересів і цілей, що на сучасному етапі розвитку здійснюється за умов реалізації такої моделі публічного управління (рис. 1).

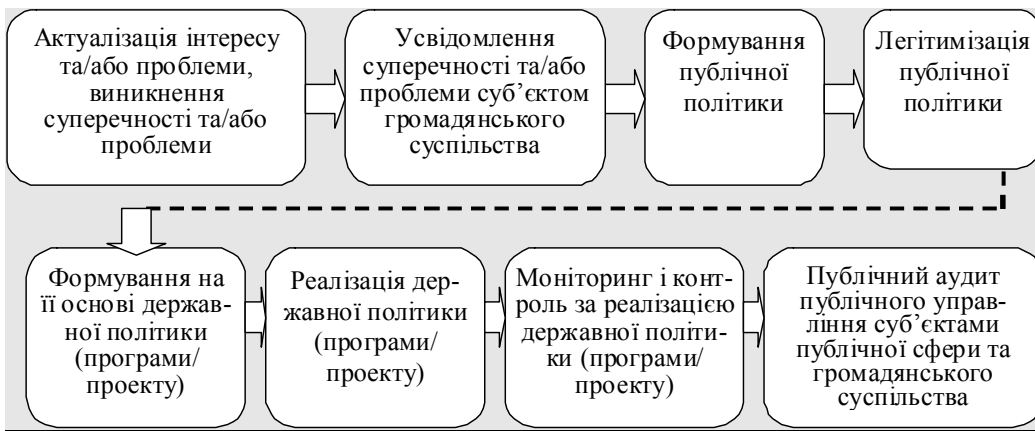


Рис. 1. Модель публічного управління, що забезпечує формування компромісних інтересів і цілей суб'єктів громадянського суспільства

Термін “публічний аудит” (public – громадський, публічний [2]) уже міцно закріпився в лексиконі вчених і політиків розвинених зарубіжних країн світу. Пояснюється це тим, що публічний аудит у правовій демократичній державі відіграє надзвичайно важливу роль, адже демократія як форма правління передбачає контроль з боку народу (як методами прямої демократії, так і опосередковано за допомогою обраних народом представників) не тільки за прийняттям державно-управлінських рішень, а й за їх виконанням.

Публічний аудит забезпечує контроль суспільства за станом державного управління, відповідає принципам незалежності та об'єктивності, тому не може бути підпорядкований органам виконавчої влади, що безпосередньо здійснюють управління суспільними ресурсами.

В умовах формаційної та цивілізаційної модернізації суспільства в Україні також визріла гостра необхідність створення повноцінного інституту публічного аудиту. Однак ідея цього інституту носить поки що концептуальний характер, оскільки сама ідея необхідності практичної участі виборців в прямому чи непрямому управлінні публічними фінансами, власністю, інтелектуальними та іншими ресурсами країни ще

не стала невід’ємною складовою системи суспільних цінностей в Україні й відповідно законодавчо не закріплена.

Публічний аудит – це діяльність щодо незалежного, експертно-аналітичного оцінювання, спрямованого на виявлення результативності та ефективності діяльності органів публічної влади з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що проводиться окремим незалежним спеціалізованим органом, на всіх рівнях публічного управління на замовлення/за участю суспільства.

Під суспільними цінностями слід розуміти ідеї, норми, процеси, відносини матеріального і духовного порядку, які мають об’єктивну позитивну значимість і здатні задовольняти потреби людей. Таке трактування передбачає широке залучення громадян до розвитку суспільства та вдосконалення системи публічного управління в Україні в умовах оновлення ціннісних орієнтацій, пов’язаних із ствердженням людиноцентристської ідеології на зміну державо-центристської.

Суспільні ресурси у вищенаведеному визначенні включають публічні фінанси, державну власність та інтелектуальну власність, що вироблена за рахунок коштів державного бюджету.

Тобто належне функціонування публічного аудиту дозволить:

1) проводити незалежну експертно-аналітичну оцінку ефективності та результативності діяльності органів публічної влади (насамперед з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами);

2) виявляти/попереджувати факти порушення посадовими особами інтересів/цінностей громадянського суспільства або обов’язків, покладених на них законодавством України;

3) розробляти способи та засоби усунення виявлених відхилень та недопущення їх у майбутньому;

4) реалізувати такі конституційні засади діяльності держави, як демократизм, відкритість влади, пріоритет прав людини у громадянському суспільстві;

5) отримувати важливу для суспільства інформацію про результативність та ефективність державного управління, що безпосередньо впливає на рівень суспільної підтримки чинної влади та ін.

Отже, напрями реалізації публічного аудиту можуть бути покладені в основу методології розробку публічного аудиту як інституціональної системи модернізації взаємодії системи публічного управління та суспільства. Пояснюється це насамперед тим, що публічний аудит, з одного боку, здатний визначати (або сприяти визначенню) суперечності (конфлікти) інтересів у суспільстві, а з іншого – може стати спонукаючим фактором прийняття рішень для розв’язання проблем та стратегічних рішень для розв’язання суперечностей (конфліктів) інтересів між суб’єктами публічної сфери. Останнє означає, що публічний аудит може стати джерелом вироблення стратегій з усунення суперечностей (конфліктів інтересів) в економічній, соціальній та інших сферах. У той же час стратегія визначає цілі, дії (функції), структуру (відносини між суб’єктами публічної сфери) тощо діяльності органів публічної влади. Таким чином, публічний аудит виходить на проблеми модернізації системи публічного управління в цілому та на механізми публічного управління у тому числі.

Окрім того, для самого публічного аудиту, який дозволяє реалізувати особливу неформальну норму в суспільстві – довіру, також притаманний конфлікт інтересів,



Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

який може проявлятися в розбіжності інтересів аудитора та конкретного клієнта (органу публічної влади), невизначеного кола третіх осіб або суспільства в цілому (“розходження (розрив) в очікуваннях”), а також в існуванні обмежень, пов’язаних з необхідністю дотримання засад незалежності та нейтральності.

Стосовно змістовної наповнюваності терміна “публічний аудит” необхідно розрізняти публічний аудит, як: суспільний інститут; вид професійної діяльності; процес оцінювання; нову функцію публічного управління; інструмент участі громадянськості в управлінні; напрям наукових досліджень (рис. 2).



Рис. 2. Підходи до змістовної наповнюваності терміна “публічний аудит”

Світовий досвід показує, що проведення публічного аудиту ґрунтується на двох підходах:

- орієнтація на результати публічного управління;
- орієнтація на суперечності та/або проблеми суспільства, що вирішуються системою публічного управління (рис. 3).



Рис. 3. Підходи до проведення публічного аудиту

Відповідно до вищевикладеного, можна визначити цільові складові публічного аудиту діяльності органів публічної влади, серед яких доцільно виокремити такі, як оцінювання законності (правильності), ефективності та результативності діяльності (табл.).

Таблиця

Цільові складові публічного аудиту діяльності органів публічної влади

<i>Цільові складові публічного аудиту</i>	<i>Сутність</i>
Законність дій органів публічної влади	Установлення правильності та доцільності публічних рішень органу публічної влади, виявлення та аналіз причин недотримання норм чинного законодавства та нормативно-правових актів органом публічної влади чи посадовою особою
Ефективність (загальна, спеціальна, конкретна) діяльності органу публічної влади	Перевірка та оцінювання доцільності та відповідності обраних методів вирішення суперечностей та/або проблеми та використаних ресурсів отриманим результатам діяльності органу публічної влади
Результативність діяльності органу публічної влади	Установлення можливого рівня досягнення органом публічної влади наперед визначених цілей та причин відхилення фактичних результатів діяльності від наперед визначених цілей

Взагалі публічний аудит має базуватися на рішеннях, які визначають стратегію діяльності держави. Саме тому публічний аудит має багато спільного з державним аудитом, який за визначенням С. Степашина, представляє собою конституційно встановлену систему зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю органів державної влади з управління національними ресурсами країни (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними) [6]. Однак ототожнювати ці поняття не можна.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

На думку І. Лагутіна, поняття “державний аудит” доцільно застосовувати лише до частини публічно-контрольних відносин, так як схожу діяльність можуть здійснювати і контрольно-рахункові органи муніципальних утворень [3]. Тому більш раціонально при характеристиці зазначених відносин застосовувати словосполучення “публічний аудит”, оскільки поняття “державний аудит” не включає місцевий рівень влади.

Окрім того, предметом публічного аудиту є законність, ефективність і результативність державної політики (діяльності держави), а не фінансова звітність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Взагалі, якщо в Україні створюється справжнє громадянське суспільство, то в державі немає і не може бути зон, закритих для зовнішнього аудиту.

Інакше кажучи, публічний аудит повинен розширити сферу своєї діяльності від фінансів на всі сфери публічного управління, використовуючи при цьому, методи аудиту інформації та екологічного аудиту, що є надзвичайно важливим в умовах впровадження “електронного урядування” в Україні.

Більше того, органи влади самі мають розуміти, чому так важливо бути відкритими для зовнішнього контролю. Адже, висновок зовнішнього аудитора – це ні що інше, як ефективний механізм легітимації соціально-економічних рішень держави, інструмент забезпечення реальної суспільної підтримки. І в цьому полягає найважливіша соціально-регулятивна роль інституту публічного аудиту.

Отже, вищезазначені особливості публічного аудиту дають підстави стверджувати про назрілу необхідність формування і просування інституту публічного аудиту в Україні. Публічний аудит слід розглядати як суспільне благо, як публічну послугу, в основі якої лежить публічний (суспільний) інтерес, тобто як суспільно значиму діяльність, яка має бути регламентована, в першу чергу, законодавством відповідно до засад громадянського суспільства та демократичної правової держави.

Таким чином, за результатами дослідження публічного аудиту можна дійти висновку, що сформованої теоретико-методологічної основи публічного аудиту як необхідної складової публічного управління на сьогодні не існує. Об’єднуючи в собі теоретичні та практичні аспекти державного та інших видів аудиту, він набуває синергетичних якостей, що сприяє забезпеченню законності, ефективності та результативності діяльності органів публічної влади. З огляду на це, найбільш важливим для суспільства в публічному аудиті є надання рекомендацій щодо шляхів підвищення результативності та ефективності діяльності окремих ланок державного механізму та вдосконалення напрямів реалізації прийнятих державно-управлінських рішень.

Подальші дослідження у сфері публічного аудиту мають вирішити низку теоретичних і практичних проблем, пов’язаних з необхідністю законодавчого визначення та розмежування понять “державний фінансовий контроль”, “державний аудит”, “громадський аудит”, “публічний аудит” та систематизацією функцій публічного аудиту. У свою чергу, науковообґрунтована та законодавчо визначена термінологія стане основою для подальшої розробки концепції створення системи публічного аудиту діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, що сприятиме успішній модернізації системи державного управління в цілому.

### **Література:**

1. Про аудиторську діяльність : Закон України // Голос України. – 1993. – 29 травня ; Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143. – 4 липня.
2. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.

3. Лагутин И. Б. Система организации бюджетного контроля в Российской Федерации : монография / И. Б. Лагутин. – Курск : Юго-Зап. гос. ун-т, 2012. – 180 с.
4. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.
5. Максимова В. Ф. Сутність державного аудиту / В. Ф. Максимова, Ю. Б. Слободяник // Бізнесінформ. – № 11. – 2013. – С. 319–323.
6. Степашин С. В. Конституционный аудит / С. В. Степашин. – М. : Наука, 2006. – 816 с. – (Экономика и социология знания).
7. Шалімова Н. С. Соціально-економічні аспекти аудиту: теорія і практика : монографія / Н. С. Шалімова. – Кіровоград : ТОВ “ІмексЛТД”, 2012. – 672 с.
8. Flint D. Philosophy and principles of auditing / D. Flint. – Hampshire : Macmillan Education Ltd, 1988.

**Obolenskyi O. Yu., Obushna N. I. Public Audit: objectives and economic content.**

*In the article the necessity of establishing the institute of public audit in the modernization of public administration in Ukraine, elaborated its economic substance. On this basis defined approaches to public audit and characterized its target components.*

**Key words:** audit, public audit, public administration, public audit, public resources, social values.

*Надійшла до редколегії 19.02.2015 р.*

**УДК 351.82:631.1**

**Ю. О. Ульяновченко,**

*д.держ.упр., доц.,*

*доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНИХ КЛАСТЕРІВ**

*Досліджено концептуальні підходи державного стимулювання розвитку аграрних кластерів. Уточнено сутність аграрних кластерів, їх функції та визначено можливості застосування кластерної політики в аграрній сфері.*

**Ключові слова:** аграрний кластер, кластерна політика, конкурентне середовище, оцінка ефективності кластера.

Сучасні аграрні кластери є надскладними відкритими системами, пов'язаними інтенсивною динамічною взаємодією й обміном ресурсами, інформацією тощо. Зв'язки в цих системах є нелінійними, багатовимірними, зі складними процесами, критичними та хаотичними режимами. Регулювання таких динамічних систем, яким є кластери, методами централізованого зовнішнього впливу є неможливим навіть на теоретичному рівні. Важливе завдання державного управління полягає в розробці та використанні цільового впливу на процеси самоорганізації у складних динамічних системах координуванням внутрішніх важелів взаємодії. І чим складніша кластерна система, тим вище рівень процесів її регулювання.

Концептуальною ідеєю формування аграрного кластера є перехід до нової форми взаємовідносин підприємств і влади; орієнтація на розвиток кооперації між учасниками кластера; розуміння конкуренції не як “боротьби за існування”, а як “взаємовигідного партнерства”; посилення процесів передавання знань і досвіду; застосування принципу “нам тут жити” тощо.

Проблемами розвитку кластерів та кластерних підходів займаються в різних країнах вже протягом останніх 20-ти років. Сучасний досвід стимулювання розвитку кластерів знайшов своє відображення в працях зарубіжних авторів: Т. Андерссона, А. Маршалла, М. Портера, М. Енрайта, А. Якобса та ін. Серед українських вчених варто виділити праці М. Войнаренка, В. Гейця, С. Соколенка, В. Федоренка та інші. У роботах цих авторів висвітлюються проблеми організації та управління кластерами; конкурентоспроможності та формування конкурентних переваг; визначення ефективності діяльності кластерів та їх вплив на соціально-економічний розвиток країни в цілому.

Метою статті є обґрунтування підходів державного стимулювання розвитку аграрних кластерів.

Сучасний етап розвитку економіки України є трансформаційним. Це характеризується монополізацією економіки та високим рівнем корумпованості, нерозвиненістю громадянського суспільства та тим, що майже всі ідентифіковані кластери в Україні є лише потенційними, а не реальними. На наш погляд, створенню реальних аграрних кластерів в Україні перешкоджає відсутність механізмів співпраці між конкуруючими підприємствами в різних аспектах діяльності, а саме: розробці та впровадженні інновацій; збуту продукції; співпраці із закладами освіти та органами державної влади; у перевагах кластерних відносин; державно-приватного співробітництва; невміння налагодження співпраці з місцевими органами влади; відсутність законодавчої бази для регулювання партнерських відносин між державою та бізнесом; відсутність можливості створення некомерційних організації для координації діяльності аграрних кластерів.

Формування аграрного кластера – це досить тривалий процес, який передбачає значні зусилля з боку багатьох суб'єктів. І важливим є не питання принципової участі або неучасті держави (і навіть не масштаб такої участі), а вибір тих сфер, в яких державі доцільно проявити свою активність і використати інструменти регулювання. Роль державних і регіональних органів влади в активізації та розвитку кластера є вирішальною. Формування кластера можна визначити як поєднання еволюційної (інерції) та цілеспрямованої перетворюючої дії [4].

У результаті дослідження теоретичних аспектів формування кластерних систем з урахуванням їх недоліків і переваг нами було розроблено комплексну методику ідентифікації та формування аграрних кластерів, яка побудована на принципі послідовної зміни відповідних етапів у цих процесах (рис. 1). На кожному етапі має здійснюватися державна підтримка кластерних ініціатив, а формування аграрного кластера – бути пов'язаним зі стратегією соціально-економічного розвитку регіону.

Комплексну методику ідентифікації та формування аграрних кластерів можна умовно поділити на три частини: дослідну, програмно-методологічну, організаційну.

У дослідній частині доводиться необхідність використання кластерного підходу, аналізується стан продовольчої безпеки держави, виявляються можливі та вже існуючі аграрні кластери, досліджується конкурентне середовище та наявні ресурси, обґрунтовуються переваги та виявляються загрози для усіх учасників від використання кластерної форми.

Програмно-методологічна частина передбачає формування мети створення аграрного кластера; визначення кола учасників і споживачів його продукції; розробку організаційної структури аграрного кластера та визначення взаємовідносин його учасників і зовнішнього середовища; обґрунтування соціально-економічної доцільності аграрного кластера та ступеня його взаємодії з органами державної

влади; визначення соціально-економічної ефективності та розробку довгострокової програми розвитку аграрного кластера.

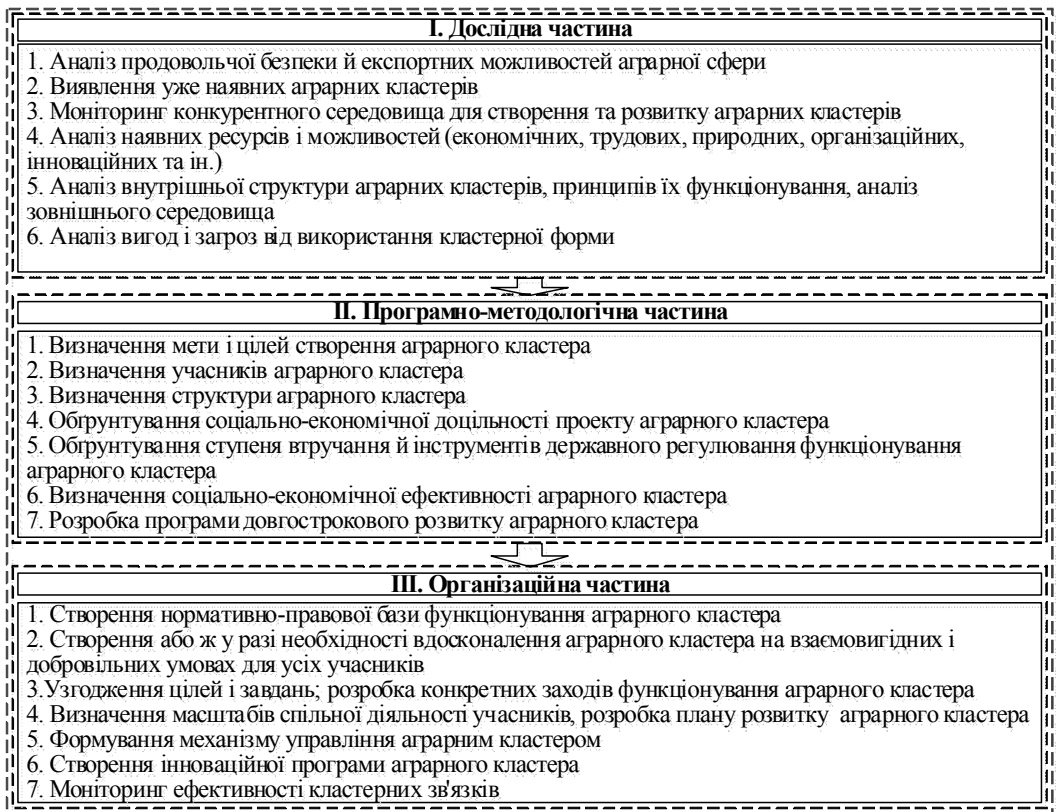


Рис. 1. Комплексна методика ідентифікації та формування аграрних кластерів

Організаційна частина передбачає створення нормативно-правової бази для функціонування аграрного кластера; узгодження цілей і завдань учасників кластера; розробку заходів для успішного функціонування аграрного кластера; визначення масштабів спільної діяльності та можливих позитивних і негативних екстерналій; розробку плану діяльності аграрного кластера; формування механізму управління аграрним кластером; моніторинг ефективності зв'язків між учасниками аграрного кластера та визначення загального ефекту діяльності.

Розглянувши концептуальні підходи до формування аграрної кластерної політики та узагальнивши інтерпретацію аграрного кластера не тільки як механізму переходу до нового соціокультурного укладу, а й як способу формування ресурсів для подальшого соціально-економічного розвитку аграрної сфери, необхідно враховувати серйозні проблеми та ризики, пов'язані з розвитком аграрних кластерів. Зокрема, включення національних підприємств аграрного кластера до глобальних мереж, керованих міжнародними корпораціями, призводить до заміщення локальних систем глобальними.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Аграрний кластер може стати тією організаційною формою у відносинах між державою та ринком, яка найбільше сприятиме становленню нормальних, цивілізованих взаємовідносин, знівелює розрив між наукою та виробництвом, забезпечить усвідомлення соціальної відповідальності кожного окремого підприємства та може стати фундаментом побудови цивілізованого громадянського суспільства.

Серед найбільш суттєвих характеристик аграрного кластера як специфічного об'єкта державного регулювання є така характеристика: для одержання синергетичного ефекту від аграрного кластера необхідна наявність функціональних зв'язків (учасники аграрного кластера функціонально один одного доповнюють); технологічні зв'язки встановлюються між учасниками аграрного кластера у вертикальному та горизонтальному напрямках. Якщо розміри аграрного кластера достатні для реалізації конкурентної переваги, то державі немає потреби сконцентрувати увагу на посиленні горизонтальної співпраці. В інших випадках державний вплив на посилення горизонтальної співпраці в аграрній сфері доречний і обмеженням може виступати лише рівень монополізації аграрного ринку.

Підприємства, які входять до аграрного кластера, мають багато спільних потреб і можливостей; діяльність підприємств обмежена однаковими чинниками, які перешкоджають підвищенню продуктивності праці та розвитку. Об'єднання групи компаній та організацій в аграрний кластер дозволяє виявити сприятливі можливості для координації дій та інтеграції у площині загальних інтересів, оскільки аграрний кластер забезпечує можливість ведення конструктивного й ефективного діалогу між спорідненими компаніями та постачальниками, а також використання інфраструктури загального призначення. Більше того, інвестиції, спрямовані на поліпшення умов функціонування аграрного кластера, мають синергетичний вплив практично на усіх його учасників.

Проаналізувавши досвід формування дійових кластерних структур, можна виділити основні характеристики аграрного кластера:

- наявність групи взаємопов'язаних компаній. В їх структурі виділяється одне або декілька великих підприємств – лідерів, які утворюють центр (ядро) та визначають довгострокову стратегію кластера (ядром аграрного кластера може бути як велике аграрне підприємство, так і підприємство переробної галузі);

- географічна локалізація. Масштаби аграрного кластера можуть варіювати від одного міста або регіону до країни в цілому або декількох сусідніх країн;

- кооперація підприємств аграрного кластера. Кластер характеризується стійкістю господарських зв'язків і домінуючим їх значенням для більшості учасників кластера. В аграрний кластер входять підприємства різних галузей, які технологічно пов'язані один з одним та спеціалізуються на виробництві основних і супутніх товарів або послуг;

- конкуренція усередині аграрного кластера. Її збереження є ключовим елементом концепції кластерів. Це спонукає їх учасників до постійного вдосконалення своєї діяльності та до інноваційного пошуку;

- інноваційна спрямованість аграрного кластера. Учасники кластера здатні швидко реагувати на потреби покупців, мають доступ до нових технологій усередині кластера, кооперуються для здійснення науково-дослідних робіт; конкурентний тиск стимулює підприємства до створення інновацій;

- взаємозв'язок інтересів підприємств аграрного кластера та регіону.

Додаткові синергетичні ефекти для підприємств кластера можливі лише за умови дотримання інтересів регіонів їх знаходження та стратегічних пріоритетів кластера.

Учасниками аграрного кластера можуть бути: аграрні підприємства; підприємства машинобудування; переробні підприємства харчової індустрії; аграрні інтегровані комплекси; консалтингові організації; наукові інститути, освітні установи; законодавчі інститути; органи влади; фінансові інститути тощо.

Для формування ефективного механізму державного регулювання діяльності аграрних кластерів необхідно:

- створити умовно формалізовану структуровану модель для державного регулювання, виділивши певні елементи та характеристики, які визначають специфічні відносини в аграрному кластері;

- розділити рівні відповідальності елементів кластера, виділити групи елементів, які підлягають впливу управлінських рішень стратегічного, тактичного й оперативного характеру; здійснити декомпозицію підсистеми кластера, визначити загальні та специфічні функції регулювання, базові принципи та методи одержання, обробки й аналізу вихідної інформації для розробки управляючих впливів.

Розглядаючи аграрний кластер як структурний об'єкт, можна виділити чотири основних рівні його регулювання: держава, область, місто, район. Кожний рівень має системи, які здійснюють функції регулювання: це прогнозування, планування, організація, мотивація, інновація, інформація, соціальний розвиток, контроль. Ці функції реалізуються за допомогою цільових підсистем: регулювання виробництва продукції, регулювання використання ресурсів, регулювання якості продукції, регулювання екологічної безпеки, регулювання соціально-економічного розвитку. Ці підсистеми характерні для більшості регіональних аграрних кластерів і є постійною частиною. До складу цільових підсистем можуть входити підсистеми управління спеціальними державними, регіональними та міжрегіональними програмами, які є змінною частиною підсистем цільового управління. Конкретний склад підсистем для кожного аграрного кластера визначається з урахуванням його рівня, масштабу, спеціалізації й інших особливостей.

Можна стверджувати, що аграрний кластер являє собою групу взаємопов'язаних локально сконцентрованих органів управління, організацій і підприємств різних форм, об'єднаних спільними інтересами та стратегічною метою забезпечення не тільки дійового конкурентного середовища в аграрній сфері, а й соціального покращання у певному регіоні.

Отже, поряд з економічним розвитком однією з основних ідей аграрного кластера є поліпшення якості життя населення, а також підвищення ефективності діяльності учасників аграрного кластера на засадах кооперації та співробітництва. Завдяки використанню ресурсного, управлінського й інтелектуального потенціалу елементів аграрного кластера та механізму взаємовідносин його учасників виявляється синергетичний ефект, що дозволяє збільшити результативність діяльності кожної структури.

Суть формування аграрного кластера виражається у відмові від вертикальної ієрархії в управлінні й у переході до горизонтальних взаємозв'язків, у використанні незалежних господарських суб'єктів замість функціональних структур і – в заміні адміністративних відносин договірними. Відмова ж від галузевого підходу у системі державного управління соціально-економічною сферою неможлива через специфіку бюрократичної організації влади. Концепція сталого соціально-економічного розвитку базується на ідеї, що на якість життя людей і на стан суспільства впливає сукупність соціальних, економічних й екологічних факторів [2].



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Отже, необхідним є раціональне поєднання в управлінні соціально-економічною сферою як традиційного галузевого, так і кластерного підходів.

Безумовно, треба погодитися з тим, що з формуванням аграрного кластера в регіоні буде забезпечено якісну підготовку кадрів, розвиток наукомістких виробництв, широке впровадження новітніх наукових досліджень і розробок; підвищення якості освіти та медичної допомоги, послуг у сфері культури.

Незважаючи на те, що кластерний підхід є досить ефективним інструментом реалізації цілей соціально-економічного розвитку, існує низка проблем управлінського та фінансового характеру, які обмежують формування та розвиток аграрних кластерів на території України. Зокрема, не створено механізм методичної, інформаційно-консультаційної й освітньої підтримки розвитку аграрних кластерів; немає координації діяльності державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань підприємців, громадських організацій щодо реалізації аграрної кластерної політики; обмеженим є набір інструментів фінансової підтримки аграрних кластерних проектів із бюджетних джерел.

У зв'язку з цим особливого значення набуває вибір напряму для всебічного та комплексного аналізу діяльності аграрних кластерних структур, що визначило б переваги даного підходу, перспективи розвитку та можливості розв'язання соціально-економічних проблем. У розробці методів аналізу та прогнозу діяльності аграрних кластерів чимало принципів проблем. По-перше, це розробка концепції аналізу та прогнозу, формування відповідної системи показників; по-друге, інформаційне забезпечення, удосконалення статистичної звітності; по-третє, організація моніторингових комплексних спостережень. Потрібна нова методика аналізу діяльності аграрних кластерів. Сучасна методологічна база зорієнтована переважно на рівень підприємств та основну увагу концентрує на методах аналізу їх діяльності, методах бухгалтерського обліку.

У методологічному відношенні сучасна система оцінки ефективності розрахована на підприємства, які розглядаються окремо від інтеграційних об'єднань, та у цілому не підходить для оцінки діяльності аграрних кластерів. На жаль, немає чіткої концепції аналізу та прогнозу діяльності аграрних кластерних структур, яка б урахувала їх специфіку, соціальний, територіальний і синергетичний ефект від їх діяльності. Для розробки цілісного методичного підходу до аналізу діяльності аграрних кластерних структур, який би об'єднав у єдиний процес збирання інформації, необхідні розрахунки й оцінку результатів їх діяльності, визначення основних тенденцій, порівняння ефективності діяльності, використання аналітичних методів для аналізу, виявлення закономірностей і факторів, які обумовили появу аграрних кластерів, було обґрунтовано основні напрями комплексної оцінки ефективності аграрних кластерів (рис. 2).



Рис. 2. Основні напрями комплексної оцінки ефективності аграрних кластерів

Оцінка економічної ефективності аграрних кластерів має характеризувати продукцію учасників аграрного кластера, рівень попиту на неї, склад витрат на її виробництво; освоєння нових видів продукції; рентабельність персоналу; рівень продуктивності праці; врожайність сільськогосподарських культур; продуктивність худоби; рівень запровадження інновацій; обсяг залучених інвестицій як безпосередньо учасниками аграрного кластера, так і спрямованих на розвиток інфраструктури; рівень концентрації, товарності та спеціалізації; рівень економії на масштабі виробництва; рівень економії на транспортних і логістичних витратах; рівень економії на зниженні бар'єрів для обміну знаннями, ідеями, управлінськими рішеннями та для доступу до унікальних активів тощо.

Оцінка соціальної ефективності аграрних кластерів складається з характеристики таких показників: середній рівень заробітної плати; розмір соціальної допомоги; розвиненість соціальної інфраструктури; рівень кваліфікації працівників; плинність кадрів; величина інвестицій у людський капітал; рівень якості та тривалості життя; питома вага економічно активного населення тощо.

Для оцінки екологічної ефективності аграрних кластерів можна використовувати такі показники: обсяг недоотриманої валової продукції (у грошовому виразі) на еродованих, кислих, засолених і забруднених землях; витрати на відновлення родючості ґрунту; витрати на попередження забруднення навколишнього середовища; рівень дотримання екологічних норм тощо.

Для оцінки регіональної ефективності аграрних кластерів аналізуються такі показники: питома вага аграрного кластера у валовому регіональному продукті; обсяг податкових надходжень від учасників аграрного кластера; рівень зайнятості населення; питома вага аграрного кластера в експорті продукції регіону; кількість компаній, які співпрацюють із кластером тощо.

Оцінка інформаційної ефективності аграрного кластера складається з витрати на створення й утримання єдиної інформаційної служби (економія на моніторингу ринку, на просуванні продукції аграрного кластера); кількість зовнішніх обмінів; якість ділового клімату тощо.

Для оцінки інституційної ефективності аграрного кластера використовують такі показники: дотримання внутрішніх домовленостей і правил функціонування аграрного кластера; відповідність взаємовідносин у кластері правовим нормам, правилам і традиціям суспільства тощо.

Оцінка технологічної ефективності може проводитися за такими показниками: вартість валової продукції в розрахунку на одну голову худоби; вартість валової продукції у розрахунку на 100 га ріллі; трудомісткість виробництва продукції; ступінь ефективності використаних ресурсів тощо.

За зазначеними показниками ефективності аграрного кластера можна розрахувати інтегральний показник його ефективності. В основу розрахунку покладено алгоритм визначення середньої багатомірної величини. Спочатку обчислюють співвідношення  $p_{ij}$  значень кожної ознаки ( $x$ ) окремих одиниць сукупності й її нормативного значення (середнього значення або рівня попереднього періоду):

$$p_{ij} = \frac{x_{ij}}{x_j},$$

де  $x_{ij}$  – значення  $j$ -ї ознаки у  $i$ -ї одиниці сукупності;  $x_j$  – нормативне (середнє значення або рівень попереднього періоду) значення ознаки.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Потім визначають інтегральний показник ефективності аграрного кластера  $K_{ij}$  з цих відношень для кожної одиниці:

$$K_{ij} = \frac{\sum p_{ij}}{N} .$$

де  $N$  – кількість розрахованих значень кожної ознаки.

Запропоновані нами напрями оцінки ефективності аграрних кластерів доцільно здійснювати за допомогою міжнародної методики оцінки ефективності, яка досить детально описана в міжнародному проекті “The Cluster Benchmarking Project” [6]. Ця методика пропонує поетапне визначення ефективності аграрних кластерів. На першому етапі оцінюється результативність діяльності аграрного кластера, яка впливає на національну та регіональну економіку у цілому. На другому етапі виявляються фактори, які сприяють підвищенню рівня прибутковості, зайнятості, продуктивності тощо. На третьому етапі виявляються структурні умови, які впливають на розвиток кластера; за допомогою цього аналізу органи державної влади зможуть виявити дійові механізми й інструменти впливу на розвиток аграрних кластерів. На четвертому, заключному етапі досліджуються інструменти державної кластерної політики, які сприяють розвитку кластерних структур, виявляється ступінь цього впливу, розробляється соціально-економічний прогноз на найближчу перспективу щодо впливу аграрного кластера.

Збільшення потенціалу аграрного кластера є можливим за умови системного підходу до його формування. З позиції системного підходу, аграрний кластер – це сукупність суб'єктів господарської діяльності різних взаємопов'язаних галузей економіки, об'єднаних у єдину організаційну структуру, елементи якої спільно функціонують для забезпечення власного розвитку. Підвищення потенціалу аграрного кластера виявляється через тривалий проміжок часу. Системний підхід передбачає погляд на аграрний кластер як на єдине, цілісне, системне утворення, яке складається із взаємодіючих елементів. Взаємодія елементів утворює якісно нові функціональні властивості аграрного кластера. Його цілісність як системна властивість виявляється в синергетичному ефекті й емерджентності.

Сучасні аграрні кластери є надскладними відкритими системами, пов'язаними інтенсивною динамічною взаємодією й обміном ресурсами, інформацією тощо. Зв'язки в цих системах є нелінійними, багатовимірними, зі складними процесами, критичними та хаотичними режимами. Регулювання таких динамічних систем методами централізованого зовнішнього впливу є неможливими навіть на теоретичному рівні. Розробка та використання цільового впливу на процеси самоорганізації у складних динамічних системах, якими є аграрні кластери, за допомогою координування внутрішніх важелів взаємодії є важливим завданням державного управління. І чим складніша кластерна система, тим вище рівень процесів її регулювання.

Ці заходи забезпечать комплексне уявлення про результати функціонування аграрних кластерних структур. Перевагою цього підходу до аналізу ефективності аграрних кластерів є врахування більшості факторів сталого розвитку аграрної сфери (економічна, соціальна, екологічна складові), аналіз параметрів як внутрішнього середовища аграрного кластера (інституційна, інформаційна, технологічна ефективність) так і його зовнішнього середовища (економічна, соціальна, екологічна, регіональна ефективність).

Динамічний та ефективний розвиток аграрних кластерів має стати не лише загальноекономічною передумовою успішного розв'язання більшості виробничих, фінансових, соціальних проблем в аграрній сфері, а й засобом побудови досконалого конкурентного середовища, підвищення продовольчої безпеки країни, зростання заробітної плати у сільській місцевості, підвищенню рівня споживання основних видів аграрної продукції, екологічній безпеці, зміцненню позицій України на світовому аграрному ринку, зниженню рівня безробіття, створенню умов для поліпшення якості життя населення, тобто має сприяти успішній реалізації усього комплексу цілей соціально-економічного розвитку країни. Як свідчить світова практика, об'єднуючись у кластери доцільно тим, хто працює на створення кінцевого продукту. У сучасних вертикально інтегрованих формуваннях, зокрема у сфері аграрного виробництва, основна маса прибутку залишається на стадії виходу кінцевої продукції (переробка, посередники, торгівля). Кластерний підхід забезпечує формування такого механізму взаємовідносин, який дає можливість одержувати еквівалентний витратам прибуток не тільки тим, хто виробляє або реалізує кінцевий продукт, а й усім учасникам аграрного кластера. У цьому полягає одна з істотних відмінностей аграрного кластера від сформованих інтегрованих структур, у тому числі агрохолдингів, агрофірм, агрокомбінатів, фінансово-промислових груп та інших структур, в яких найменший прибуток одержують саме аграрні підприємства.

#### **Література:**

1. *Маршалл А.* Принципы экономической науки ; пер. с англ. / А. Маршалл. – М. : Прогресс, 1993. – Т. 1. – 414 с.
2. *Основи сталого розвитку Харківської області до 2020 року : монографія.* – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2010. – 512 с.
3. *Портер М.* Конкуренция / Майкл Е. Портер ; [пер. с англ. О. Л. Пилявского]. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.
4. *Самуэльсон П.* Экономика / Пол Э. Самуэльсон, Вильям Д. Нордхаус ; [пер. з англ. ; под ред. Н. В. Шульпиной]. – М. : Вильямс, 2001. – 688 с.
5. *Федоренко В. Г.* Кластери – системний інструмент підвищення конкурентоспроможності економіки / В. Г. Федоренко, А. Ф. Гойко, В. Б. Джабейло // Економіка та держава. – 2007. – № 9. – С. 6–9.
6. *Andersen T.* The Cluster Benchmarking Project: Pilot Project Report / T. Andersen, M. Bjerre, E. Wise Hansson // Benchmarking clusters in the knowledge based economy, Nordic Innovation Centre, Norway, November 2006. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.insme.org>.
7. *Jacobs D.* Clusters industrial policy and firms strategy / D. Jacobs, A. De Man // A menu approach technology analysis and strategic management. – 1996. – № 8 (4). – P. 425–437.

#### **Ulianchenko Yu. O. State promotion of agricultural clusters development.**

*In article researched conceptual approaches of state stimulation of the agrarian clusters development. Specified the essence of agrarian clusters, their function and determined the possibility of cluster policy implementation in the agrarian sphere.*

**Key words:** agrarian cluster, cluster policy, competitive environment, evaluation of the cluster effectiveness.

*Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.*

**УДК 351.77**

**О. Є. Вашев,**

к.мед.н., доц.,  
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

**О. В. Мазурок,**

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

## **РОЗВИТОК МУНІЦИПАЛЬНОЇ МЕДИЦИНИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*Розглянуто історичні аспекти становлення і можливі напрямки розвитку муніципальної медицини, визначено роль місцевого самоврядування в реалізації завдань охорони здоров'я населення, проаналізовано сучасне теоретико-методологічне та нормативно-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я населення, органи місцевого самоврядування, органи місцевої виконавчої влади, муніципальна медицина.

Одним із пріоритетних напрямків державної політики України в сучасних умовах є побудова і вдосконалення національної системи охорони здоров'я. Увага до проблеми організації та функціонування охорони здоров'я пояснюється необхідністю збереження і відновлення здоров'я населення.

Поліпшення здоров'я населення і підвищення ефективності медичного обслуговування були і залишаються надзвичайно актуальними питаннями для України.

Практична реалізація завдань з охорони здоров'я населення, що проживає на певній території – села, селища чи міста, району чи області, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” покладається на органи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування відіграють відповідну роль у процесі управління охороною здоров'я на місцевому рівні, а саме у покращанні стану здоров'я територіальної громади, задоволенні потреб громадян у послугах з охорони здоров'я відповідної якості.

Питанням аналізу державного управління охороною здоров'я присвячено роботи таких видатних учених, як: М. Білинська, Б. Волос, Ю. Вороненко, З. Гладун, Н. Гойда, О. Голяченко, В. Дячишин, Л. Жаліло, В. Загородній, Д. Карамішев, В. Москаленко, З. Надюк, Н. Нижник, А. Підаєв, Т. Педченко, В. Пономаренко, Я. Радиш та ін.

Удосконаленню фінансового забезпечення та використання ресурсів у сфері охорони здоров'я присвячені праці О. Галацана, В. Євсєєва, В. Журавля, В. Лехан, В. Лобаса, А. Немченко, М. Шутова та ін.

Особлива увага науковців в умовах реформування сфери охорони здоров'я приділяється проблемі делегування державою повноважень муніципальній владі. Ця тематика й сьогодні залишається недостатньо вивченою.

Також останнім часом у наукових дослідженнях вітчизняних вчених усе більше вживається термін: муніципальний, муніципальна власність, муніципальна влада, муніципальне право тощо. Проблемним у зазначеному терміні є те, що Конституцією України використовується термін “місцеве самоврядування”, і не вживається “муніципалітет”.

Окрім цього в Україні не досить чітко окреслена на даний час така галузь права, як муніципальне право, предметом якого є місцеве самоврядування як відносно самостійний вид суспільних відносин, пов’язаних з організацією і здійсненням влади територіальними громадами і особливо у сфері охорони здоров’я.

Метою даної статті є визначення ролі місцевого самоврядування в реалізації завдань охорони здоров’я населення та аналіз сучасного теоретико-методологічного та нормативно-правового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров’я населення.

Термін “муніципалітет” був уперше застосований у Франції, після прийняття 14 грудня 1789 р. закону, згідно з яким влада місцевих громад нарівні із законодавчою, виконавчою та судовою визначалася як “четверта влада”. У сфері формування органів самоврядування була встановлена виборність органів, розподіл на законодавчі та виконавчі органи, на чолі громади стояв виборний мер – голова обох гілок влади, втім, разом з виконавчою підзвітний раді. Закон свідомо надав усім громадам – сільським і міським – однакової організації та однакового статусу з назвою “муніципалітет”.

Існування муніципальної системи охорони здоров’я можна прослідити з часів заснування Центральної ради. Формуючи власні управлінські структури, Центральна Рада в частині управління медико-санітарною справою спочатку наслідувала приклад Тимчасового уряду Росії, який вищим своїм медико-адміністративним органом проголосив Центральну лікарсько-санітарну Раду. Результатом цього стало створення в Києві Крайової лікарсько-санітарної Ради – першого органу управління медико-санітарною справою автономної України.

На 1-му Крайовому лікарсько-санітарному з’їзді (Київ) 15 жовтня 1917 р. було прийнято резолюцію, в якій наголошувалось, що “весь лікарсько-санітарний устрій повинен базуватись на тих же, напрацьованих громадською медичною думкою, демократичних основах, на яких раніше будувалась земська медицина” [3].

Основними принципами були, зокрема, безкоштовність медичної допомоги, її загальна доступність, профілактичний напрям, участь громадськості в будівництві системи медико-санітарної допомоги, а в галузі управління – принцип самоврядування, що Українська Центральна Рада і вважала доцільним запровадити на терені автономної України.

Крайова лікарсько-санітарна Рада проіснувала короткий час. Уже в січні 1918 р., після проголошення незалежності УНР, у структурі нового уряду – Ради Народних Міністрів, яка змінила Генеральний Секретаріат, замість неї був заснований Департамент охорони здоров’я.

Органами радянської влади, яка проголосила побудову нових органів державного управління, почалась поступова ліквідація дореволюційних форм управління медичною справою (губернських та повітових лікарських управ) і створення при виконкомх місцевих рад медико-санітарних відділів – перших радянських органів управління медичною справою. Тобто, в управлінні медичною справою, а скоріше – медичною допомогою, наступило двовладдя [3].

Протягом радянського періоду розвитку інститут місцевого самоврядування був ліквідований, всі місцеві органи влади були “одержавлені” та зведені в єдину

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

систему державної влади. На початку демократичних перетворень в Україні цей інститут був відновлений і запроваджений Законом від 7 грудня 1990 р. “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [2].

Регулювання правовідносин у галузі охорони здоров'я складається з відносин, які виникають при здійсненні організуючої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, змістом якої є реалізація функцій держави з забезпечення права населення на охорону здоров'я.

На сьогоднішній день практична реалізація завдань з охорони здоров'я населення, що проживає на певній території – села, селища чи міста, району чи області, покладена на органи місцевого самоврядування.

Ураховуючи, що на рівні обласних і районних рад функції виконавчих органів рад виконують відповідні державні адміністрації, і територіальні громади сіл, селищ не спроможні утримувати на належному рівні заклади первинної медико-санітарної допомоги.

Законом України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” реалізація державної політики покладена на органи державної виконавчої влади при особистій відповідальності за неї Президента України (стаття 14) [1].

Виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику охорони здоров'я в межах повноважень, передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Комунальними закладами охорони здоров'я є заклади охорони здоров'я, які надають медичну допомогу населенню на відповідній території і знаходяться у комунальній власності територіальної громади.

Реалізуюючи повноваження у сфері охорони здоров'я, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад наділені власними (самоврядними) повноваженнями, а саме, управліннями закладами охорони здоров'я, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я; та делегованими повноваженнями:

1) забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території;

2) забезпечення відповідно до Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;

4) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

Важливим елементом процесу муніципального управління є діяльність органів муніципального управління, пов'язана з контролем діяльності закладів охорони здоров'я, що перебувають у комунальній власності. Таким чином, зважаючи на широкі

повноваження щодо фінансування цих закладів, можливість прямо впливати на їх діяльність шляхом прийняття відповідних рішень з однієї сторони і підпорядкованість загальним тенденціям розвитку сфери охорони здоров'я, державній політиці охорони здоров'я, що формується центральними органами державної влади, органи муніципального управління сферою охорони здоров'я є тією ланкою, що з'єднує державну і муніципальну системи охорони здоров'я.

Звичайно, повноваження у сфері охорони здоров'я населення в органах місцевого самоврядування села, селища і місті різняться між собою за глибиною і за обсягом. Очевидно, що найбільше повноважень у цій сфері належить головам і відповідним радам, особливо великих міст, обласних центрів, в яких проживає велика кількість населення і в яких розміщена певна мережа медичних закладів, які можуть бути сформовані в місцеву систему охорони здоров'я [2].

Рада як орган місцевого самоврядування здійснює загальне керівництво в галузі охорони здоров'я населення відповідної території, де підпорядкованими їй об'єктами є заклади охорони здоров'я комунальної власності. Керівництво закладами охорони здоров'я комунальної власності здійснюється через виконавчі органи ради – управління (відділи) охорони здоров'я. На сьогодні правовий статус відділів і управлінь охорони здоров'я відповідних рад визначений у положеннях, які затверджуються відповідними радами. Управління (відділ) є виконавчим органом ради, нею утворюється, їй підзвітне і підконтрольне, підпорядковане виконавчому комітету та голові. У своїй діяльності управління (відділи) охорони здоров'я керуються Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими актами законодавства, рішеннями рад, їх виконавчих комітетів, розпорядженнями голів та голів обласних державних адміністрацій, та положеннями про них (рис. 1).

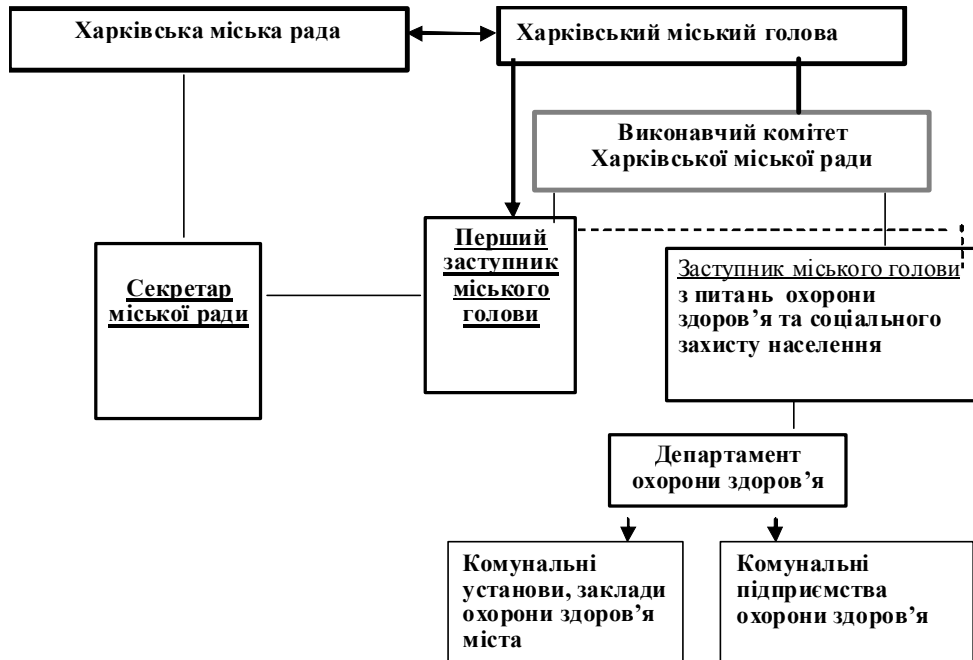


Рис 1. Структура управління галузі охорони здоров'я на прикладі міста Харкова



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

До повноважень муніципальних органів охорони здоров'я належить забезпечення надання населенню первинної та профілактичної медико-санітарної допомоги, швидкої медичної допомоги, стоматологічної допомоги.

Фінансове забезпечення діяльності муніципальних закладів охорони здоров'я здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів шляхом програмно-цільового фінансування та на основі фінансових планів-кошторисів витрат.

Обсяг передбачуваних витрат згідно з кошторисами закріплюється в бюджетах, які приймаються на відповідних рівнях.

Асигнування, що передбачені кошторисами, надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядниками бюджетних коштів, згідно із Законом України "Про бюджетну систему України", виступають керівники закладів охорони здоров'я.

Фінансування діяльності державних та комунальних медичних закладів проводиться за рахунок асигнувань з Державного бюджету та місцевих бюджетів відповідно з розділом 203 бюджетної класифікації. Цей розділ передбачає повністю за кошти Державного і місцевих бюджетів фінансування: лікарень, поліклінік та амбулаторій; територіальних медичних об'єднань та фельдшерсько-акушерських пунктів; станцій швидкої та невідкладної допомоги, станцій переливання крові, санітарно-епідеміологічних та дезінфекційних станцій; санаторіїв для хворих на туберкульоз; інших заходів по охороні здоров'я.

Обсяг фінансування за Державним та місцевими бюджетами на утримання лікарень визначається за економічними нормами та нормативами, виходячи з чисельності розгорнутих ліжок за профілем захворювань (терапевтичних, хірургічних, онкології, гінекології тощо). За цими нормативами визначається необхідна кількість лікарів, середнього та молодшого обслуговуючого персоналу, фонди заробітної плати, витрати на медикаменти і на харчування. В амбулаторно-поліклінічних закладах кількість медичного персоналу встановлюється на основі даних про чисельність населення на території, яка обслуговується, у сільській місцевості – на кожен населений пункт.

По міським та районним бюджетам фінансування здійснюється фінансовими відділами виконкомів органів місцевого самоврядування шляхом перерахування коштів з рахунків відповідних бюджетів на поточні рахунки головних розпорядників бюджетних коштів у тих визначених законодавством установах комерційних банків, в яких відкриті бюджетні рахунки підприємств, що одержують фінансування.

У наукових дослідженнях вітчизняних учених в останній час усе більше вживається термін "муніципальний", муніципальна власність, муніципальна влада, муніципальне право, тощо. Проблемним у зазначеному терміні є те, що Конституцією України використовується термін місцевого самоврядування і не вживається "муніципалітет".

Термін "муніципальний" є по суті тотожним комунальному, однак більш глибоко окреслює історичні ознаки громади. Зважаючи на широкі повноваження органів місцевого самоврядування щодо фінансування закладів комунальної форми власності, можливість прямо впливати на їх діяльність шляхом прийняття відповідних рішень можна поставити знак тотожності між суттю поняття комунальна і муніципальна медицина, однак повноцінно за змістом, глибиною та обсягом поняття муніципальна медицина можна говорити лише про місцеву систему охорони здоров'я міст-мегаполісів, обласних центрів.

На даний час в Україні набуває розвитку така галузь права, як муніципальне право, предметом якого є місцевого самоврядування, як відносно самостійний вид суспільних відносин, пов'язаних з організацією і здійсненням влади територіальними громадами. Найбільше повноважень у сфері охорони здоров'я населення належить

міським головам і міським радам з огляду на кількість населення, яке проживає на території закладів та підприємств охорони здоров'я комунальної форми власності.

Зважаючи на те, що основна кількість закладів охорони здоров'я в Україні перебуває в комунальній власності і, відповідно, управління ними здійснюється муніципальними органами управління, реформування системи муніципального управління є одним з пріоритетних напрямків реформування системи охорони здоров'я загалом.

**Література:**

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (в редакції від 01.01.2012). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. *Гладун З. С.* Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія / З. С. Гладун. – Тернопіль : Економічна думка, 2005 – 460 с.

3. *Радиш Я. Ф.* Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : монографія / Я. Ф. Радиш. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.

**Vashev O. Ye., Mazurok O. V.** Development of municipal medicine as part of health care reform.

*The paper deals with the historical aspects of the formation and possible tendencies of municipal medicine, the role of local governments in implementing public health objectives; analyzes the theoretical, methodological and regulatory support for the local authorities' powers in the field of public health.*

**Key words:** public health care, local government bodies, local executive authorities, municipal medicine.

*Надійшла до редколегії 19.02.2015 р.*

**УДК 339.9:331.5**

**А. О. Надточій,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

**ПРИЧИНИ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ  
ТА ОЦІНКА ЇЇ НАСЛІДКІВ ДЛЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Охарактеризовано показники зовнішньої трудової міграції в Україні. Зроблено аналіз причин трудової еміграції та наслідків її впливу на соціально-економічне положення України.*

**Ключові слова:** зовнішня трудова міграція; причини міграції; грошові перекази мігрантів.

Населення України постійно зменшується внаслідок демографічних, еміграційних процесів, а останнім часом і через військовий конфлікт на Сході країни. Якщо зменшення населення внаслідок демографічних процесів (зокрема зменшення народжуваності) і поширення процесів його старіння вважається цілком природним, і таким що притаманне розвиненим країнам світу, то зменшення населення внаслідок еміграції вказує на сукупність несприятливих умов всередині країні, які виштовхують населення в міжнародні міграційні процеси.

За сучасних умов існує велика загроза ще більшої активізації еміграційних процесів, що потребує оцінки можливих наслідків істотного вибуття робочої сили за

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

межі країни і, відповідно, розробки ряду превентивних заходів у регулюванні міграційними процесами. Очевидно, що ця проблема носить комплексний, системний характер, тому її вирішення має базуватися на вдосконаленні соціально-економічної політики держави.

Вагомі теоретичні напрацювання у сфері аналізу зовнішніх міграційних процесів здійснили такі вітчизняні вчені, як Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Піскун, Ю. Гуменюк та ін. У працях А. Гайдуцького, І. Кукурудзи, К. Кравчука значну увагу приділено впливу міграційного капіталу на економіку країни. Західні науковці зробили значні внески в пояснення причин і напрямів міграцій, такі як Р. Адамс, Д. Массей, Е. Тейлор, Т. Шульц та ін.

Незважаючи на значний доробок вітчизняних і зарубіжних учених, нині недостатньо досліджень присвячено вивченню активізації міграційних процесів за умов політико-економічної кризи. Міграційні переміщення потребують постійного моніторингу й аналізу наслідків їх впливу на темпи соціально-економічного розвитку країни, що актуалізує тему дослідження.

Метою статті є визначення причин активізації процесів зовнішньої трудової міграції населення та їх наслідків для соціально-економічного розвитку України.

З перших років незалежності України ведуться дискусії щодо наслідків зовнішньої трудової міграції громадян України. Дискусії на цю тему загострюються через відсутність однозначної інформації щодо кількості та регіональних особливостей міграції українців за кордон. Різні розрахунки, опитування і дослідження свідчать про відмінність в оцінках на порядок і більше.

Так, закордонний дослідник Ф. Дювел, посилаючись на дані Світового банку, називає Україну другою країною в світі, після Мексики, за величиною міграційного коридору, третьою в списку країн походження емігрантів, після Індії та Китаю, та четвертою в списку приймаючих країн, після Німеччини. Кількісно еміграція оцінена ним у межах 4 – 15 % усього населення або 20 % працездатного населення [10].

У вітчизняних спостереженнях наводяться набагато менші цифри. Так, в обстеженні “Зовнішня трудова міграція населення України” за підтримки Світового банку, Українського центру соціальних реформ і Державного комітету статистики констатує, що існуючі в Україні джерела адміністративних даних і регулярні обстеження не надають достовірних відомостей про міграційні процеси. Так, форма статистичного обліку № 1-ТМ “Звіт про чисельність громадян України, які тимчасово працюють за кордоном” фіксує лише тих українських трудових мігрантів, які були працевлаштовані за допомогою офіційних посередницьких структур; таких заробітчан у 2005 – 2008 рр. нараховувалось 56,5 – 80,4 тис. осіб відповідно, що складає 0,25 – 0,36 % від загальної кількості економічно активного населення за відповідні роки [3].

Згідно з даними проведеного обстеження трудової міграції в 2008 р., з початку 2005 р. до 1 червня 2008 р. за кордоном працювали 1,5 млн мешканців України, з яких майже 1,3 млн перебували за межами України з метою трудової діяльності [4], що складає вже 6,7 % від кількості економічно активного населення або 7,2 % працездатного населення.

У 2013 р. було оприлюднено “Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового дослідження з питань трудової міграції в Україні”, згідно з даними якого виявлено 1,2 млн осіб, які з 1 січня 2010 р. до 17 червня 2012 р. працювали або шукали роботу за кордоном; що складає 5,4 % економічно активного населення або 5,9 % працездатного населення [4].

Щодо структури мігрантів їх регіонального походження та напрямів міграції обидва опитування наводять дані з незначними відхиленнями. Так, зовнішню трудову міграцію України характеризують такі дані:

- трудові міграції більш поширені серед чоловіків (75 % мігрантів – чоловіки);
- сільські мешканці складають 54,3 % трудових мігрантів (при цьому рівень участі сільського населення у трудових міграціях у 2,9 рази вищий від міського: до міграцій залучено 6,3 % економічно активного сільського населення, тоді як у містах лише 2,2 % міських мешканців, що обумовлено меншою кількістю робочих місць на селі);

- більш високий рівень залучення до трудових міграцій сільських жителів, що спостерігається в цілому по Україні, в основному забезпечується за рахунок західних регіонів (на Заході до трудових міграцій залучено 10,8 % економічно активного населення, тоді як в інших регіонах – менше 2 %). Така ситуація пояснюється нерівномірністю розвитку регіонів України: дохід на душу населення в Донецькій області становив 683 дол. США (за результатами першого кварталу 2011 р.), що на 20 % вище ніж середній дохід по Україні (550 дол. США), у той час як дохід у Чернівецькій області (352 дол. США) був на 37 % нижчим від середнього;

- частка осіб, які мають повну вищу освіту серед трудових мігрантів, – 15,4 %, а питома вага осіб з вищою освітою усіх рівнів – 30,5 %, при цьому питома вага осіб з вищою освітою (усіх рівнів) серед жінок є майже удвічі вищою, ніж серед чоловіків;

- за статусом зайнятості – більшість мігрантів працювали за кордоном як наймані працівники, зокрема на підприємствах було зайнято 63,8 % трудових мігрантів, а у домогосподарствах громадян інших держав – 29,3 %, майже 7 % мігрантів здійснювали підприємницьку діяльність у якості самозайнятих [4];

- найбільшими країнами-призначення вітчизняної робочої сили є Російська Федерація (43,2 %), Польща (14,3 %), Італія (13,2 %) та Чеська Республіка (12,9 %). Серед інших країн, куди спрямовані потоки трудових міграцій є Іспанія (4,5 %), Німеччина (2,4 %), Угорщина (1,9 %), Португалія та Білорусь (по 1,8 %);

- існують суттєві відмінності в напрямках зовнішніх трудових міграцій чоловіків та жінок. Так, серед основних країн-призначення вітчизняної робочої сили перевага жінок спостерігається серед мігруючих до Угорщини (53,0 %) і, особливо суттєва – до Італії (78,5 %);

- видами економічної діяльності українських працівників-мігрантів є будівництво (45,7 % загальної кількості), діяльність домашніх господарств (18,3 %), сільське господарство (11,3 %), торгівля (9,1 %). При цьому розподіл мігрантів за видами економічної діяльності суттєво різниться залежно від статі та країни перебування [4].

Ці дані можна назвати офіційними джерелами щодо масштабів міграційних процесів в Україні. Але ще є різні авторські методики вітчизняних науковців. Так, Ю. Гуменюк, проаналізувавши різні джерела щодо міграційних переміщень, в тому числі і міжнародних, стверджує, що обсяг міграції сягає 4,93 млн осіб [7, с. 281], що складає 24,3 % працездатного населення країни, тобто майже кожен четвертий є трудовим мігрантом.

Отримані на основі різноманітних обстежень (попри відсутність точних даних) оцінки міграційних процесів засвідчують, що найбільш масовим та визначальним для економіки України є на сьогодні трудовий міграційний потік. Україна продовжує втрачати населення в результаті виїзду за кордон. Це вказує на дві проблеми: ризик втрати частини людського потенціалу, що особливо болюче в умовах демографічної

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

кризи, а також нагальну потребу удосконалити облік міграції, оскільки статистичні дані необхідні для прийняття політичних рішень.

Зроблений аналіз факторів “виштовхування” трудових ресурсів за кордон дає можливість встановити, що визначальним серед них є економічний, зокрема низький рівень оплати праці. Так, в Україні середня заробітна плата у 2012 р. була в 10 – 12 разів нижчою від показників розвинених країн світу, а після 100-ти відсоткової девальвації національної валюти у 2014 р. цей розрив став ще більшим. Так, якщо середня заробітна плата у 2013 р. була 3160 грн, що за курсом долара у 8 грн дорівнювала 395 дол. США, то у 2014 р. та сама заробітна плата, але за курсом долара у 16 грн стала меншою в 2 рази і становила 197 дол. США. Інфляційні процеси (рівень інфляції у 2014 р. офіційно склав 124,9 % річних [5]) негативно позначилися на купівельній спроможності громадян і призвели до зменшення їх реальних доходів. З цієї точки зору, доходи, отримані в іноземній валюті за кордоном, стають ще більш привабливими.

Іншими факторами є сукупність політичних, соціальних та психологічних явищ суспільного буття, серед яких: політична нестабільність, корумпованість усіх гілок влади, відсутність культури (традиції) виконання законів, безвідповідальність вищих посадових осіб органів державної влади, недіючі правові механізми захисту прав власності тощо. У сукупності ці фактори формують негативний інвестиційний клімат. Це призводить до того, внутрішні і зовнішні інвестори побоюються вкладати капітал в економіку України через високі інвестиційні ризики. Повільні темпи залучення прямих іноземних інвестицій, яким притаманний перманентний характер, та незначні їх обсяги, віддзеркалюють ставлення зовнішніх інвесторів (рис. 1).

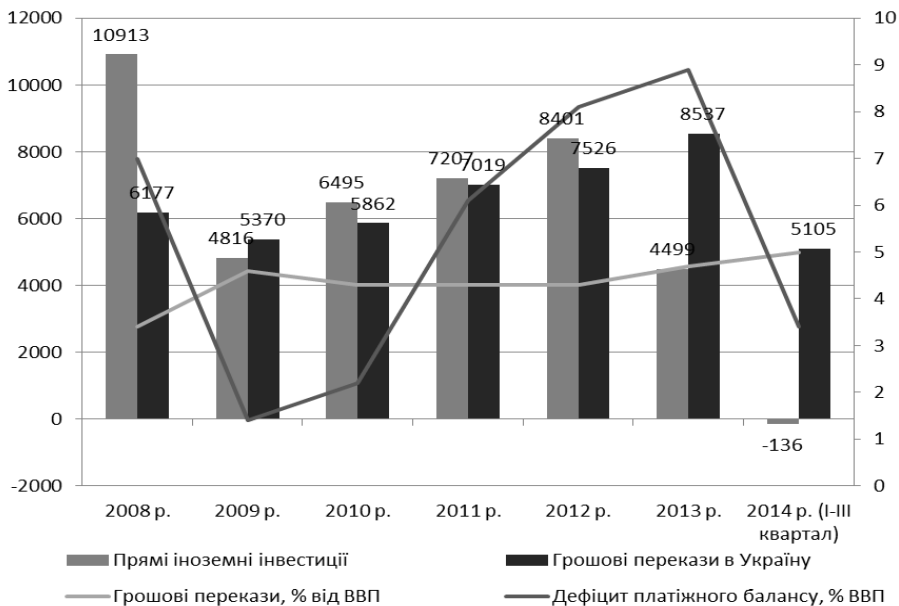


Рисунок 1. Динаміка прямих іноземних інвестицій та грошових переказів в Україну в 2008 – 2014 рр., млн дол. США

Відсутність довіри внутрішніх потенційних інвесторів до перспектив розвитку країни, зокрема до держави як до надійного партнера, має такі прояви:

– труднощі Національного банку України з розміщенням державних боргових зобов'язань (ОВДЗ) на внутрішньому ринку, через що йому доводиться виходити на ринок зовнішніх запозичень і підвищувати процентні ставки;

– відтік капіталу з України. На 01.10.2014 р. обсяг прямих іноземних інвестицій з України склав 6426,1 млн дол. США, з яких 90,6 % розміщено на Кіпру. Дані наводяться кумулятивно, з чого очевидно, що їх лівову частку було вивезено за 2007-2008 рр., оскільки на 01.01.2007 р. прямі іноземні інвестиції з України склали 221,5 млн дол. США., а на 01.01.2008 р. вже 6196,1 млн дол. США (за даними Державної служби статистики);

– нерозвиненість інститутів недержавного пенсійного накопичення. Свого часу уряд мав надії на розвиток недержавного пенсійного забезпечення, як механізму акумуляції коштів громадян, яке б мало слугувати внутрішнім джерелом інвестування економіки, але цього не відбулось переважно через недовіру населення до недержавних фінансових інститутів та недостатність вільних коштів, які могли б бути джерелом заощаджень.

Несприятливий інвестиційний клімат призводить до того, що не відбувається процесу накопичення капіталу, яке б сприяло збільшенню продуктивності залучених факторів виробництва, в тому числі і праці. Так, більшість робочих місць у реальному секторі виробництва оснащена застарілим трудомістким обладнанням, відсутні (або в незначній мірі) впровадження нової техніки і технології та досягнень НТП. На таких робочих місцях низька продуктивність праці, яка не дає підстав до збільшення рівня оплати праці. Звідси низький рівень оплати праці.

Інша частина зайнятих (за оцінками МОП біля 30 %) вимушена працювати в тіньовій економіці. Причиною цього є низький рівень економічної свободи ведення бізнесу (Україна за індексом легкості ведення бізнесу зайняла 112 місце серед 189 країн світу у 2014 р. [1]). Надмірний податковий тягар та корупція в органах влади не сприяють виходу з тіні значної кількості підприємців (роботодавців). Зайняті в тіньовому секторі отримують порівняно вищий рівень заробітної плати, при цьому не сплачуючи податки до бюджету. Так, держава втрачає значну частку доходів бюджету. Окрім вище зазначеного величезну роль відіграє нецільове і неефективне використання бюджетних ресурсів. Звідси фінансова неспроможність держави забезпечити соціальні стандарти і реалізувати права задекларовані Конституцією України, що негативно впливає на формування соціально-психологічного відчуття буття у такому суспільстві.

Сукупність вищеперелічених факторів виштовхує працездатне, активне, енергійне населення до трудової міграції. У сучасних умовах військового конфлікту і загрози фізичного знищення як людей, так і майна, міграційна активність населення значно підвищується і приводить до активізації внутрішніх переміщень і еміграційних потоків з країни.

Слід зазначити, що для реалізації міграційних переміщень необхідні не лише бажання індивіда (усвідомлення економічної вигоди), але й певні ресурси. Таким чином, виїжджають не найбільш злиденні і знедолені, а ті, хто володіє необхідними ресурсами для цього, в тому числі фінансовим і людським капіталом. Це означає, що держава втрачає найбільш цінне, що може бути у кожній країні – своїх громадян, людський потенціал.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Значні масштаби міграції вимагають від держави формування концепції державної міграційної політики, яка має розроблятися на основі моніторингу та оцінки якійсної і кількісної складових міграційних процесів з прогнозами їх потенційного впливу на темпи соціально-економічного розвитку країни. Поки що офіційної оцінки цих процесів у Концепції міграційної політики немає. А значить, не має і мети такої політики, яка може мати лише три варіанти зменшення імміграції/еміграції, збільшення імміграції/еміграції, або залишення статус-кво [6].

Для визначення мети необхідно оцінити вплив міграційних процесів на соціально-економічний розвиток країни.

Однозначно оцінити такий вплив важко: по-перше, його можна оцінювати як з позиції держави, так і з позиції індивідів. Якщо оцінювати з позиції держави, то вітчизняні і закордонні науковці однакові щодо позитивних наслідків міграції в одному – трудові мігранти, покращуючи добробут власного домогосподарства шляхом грошових переказів, зменшують загальну соціальну напругу, рівень бідності і послаблюють проблему безробіття в країні (табл.).

Таблиця  
Позитивні і негативні наслідки зовнішньої трудової міграції

<i>Позитивні наслідки</i>	<i>Негативні наслідки</i>
Послаблення проблеми безробіття	Поширення проблем, пов'язаних із «соціальним сирітством» у сфері виховання, додаткового соціального нагляду
Збільшення рівня доходів сімей та домогосподарств трудових мігрантів	Беззахисність і дискримінація трудових мігрантів за кордоном внаслідок незнання ними правових норм, прав, мови
Зменшення дефіциту платіжного балансу країни внаслідок отримання сім'ями валютних переказів від трудових мігрантів	Збільшення попиту на імпортні товари, що поглиблює дефіцит платіжного балансу і послаблює національну валюту
Збільшення платоспроможного попиту	У майбутньому можливо проблеми із соціальним захистом (пенсійне забезпечення) трудових мігрантів

Але на грошових переказах слід зупинитись більш детально, через їх неоднозначний вплив:

– грошові валютні перекази збільшують платоспроможність окремих категорій громадян, і як наслідок збільшується сукупний попит на окремі товари і послуги, що слугує джерелом розвитку відповідних галузей;

– грошові перекази стимулюють імпорт через схильність до споживання імпортних товарів і послуг. За даними Державної служби статистики в 2006 – 2012 рр. частка споживчих товарів вироблених за межами України коливалась від 32,6 % до 41,1 % [11]. Коли імпорт перевищує експорт, то торговельний баланс країни буде пасивним, яким він є в Україні з 2006 р., що негативно позначається на економічному стану країни – збільшення попиту на іноземну валюту веде до послаблення національної;

– грошові перекази мають стабільний характер на відміну від прямих іноземних інвестицій, що можна розглядати як надійне джерело надходження іноземної валюти. У 2013 р. грошові перекази становили 8,5 млрд дол. США, тоді як прямі іноземні інвестиції за 2013 р. – 4,4 млрд дол. США;

– грошові перекази можуть покривати дефіцит торговельного балансу країни, як це відбувається у Філіппінах [1]. В Україні протягом 2009 – 2013 рр. грошові перекази коливались в межах 4,6-4,7 % від ВВП, а дефіцит платіжного балансу постійно збільшувався – від 1,4 % у 2009 р. до 8,9 % у 2013 р (рис.). Проте, за попередніми даними, за I – III квартали 2014 р. грошові перекази склали – 5 % ВВП, тоді як дефіцит платіжного балансу – 3,4 % ВВП;

– у тому разі, якщо грошові перекази відкладаються на заощадження (наприклад, у вигляді депозитів в комерційних банках, на накопичувальних пенсійних рахунках), вони є джерелом інвестицій в економіку країну. Але, як зазначають науковці, в Україні схильність до заощаджень є низькою (частка заощаджень в домогосподарствах менша 10 %, що говорить про низький рівень життя), і через це механізм “заощадження – інвестиції” залишається не задіяним [11].

Негативним наслідком зовнішньої трудової міграції є втрата трудового, науково-освітнього потенціалу, на формування якого витрачено чимало коштів і часу (не менше 20 років). Проте, якщо держава не може ефективно використовувати наявні трудові ресурси, про що свідчить високий рівень безробіття і низький рівень оплати праці, то вона і надалі буде їх втрачати.

Позитивні і негативні, з нашої точки зору, наслідки зовнішньої трудової міграції систематизовано у вищенаведеній таблиці.

Підсумовуючи, зазначимо, що з точки зору індивіда еміграція в економічному сенсі має багато переваг, і на фоні погіршення економічної ситуації та наростання соціальної напруги в Україні, кількість бажаючих виїхати в пошуках кращої долі буде збільшуватись.

З точки зору держави – відбувається втрата людського потенціалу, але поки що держава на це не зважає, можливо, через те, що не відчуває дефіциту цього ресурсу. Так зневажливо ставитись до втрати людського потенціалу можна, коли немає жодних перспектив розвитку країни.

Вважаємо, що для мінімізації негативних наслідків міграції необхідно усувати причини, що спонукають людей до масштабної еміграції. Адже, якщо в країні не створено гідних умов для життя і праці, то неминуче люди будуть залишати країну в пошуках гідного робочого місця та оплати праці, вищого рівня та якості життя. Відомо, що залишають країну не найбільш злиденні, а ті хто має певні фінансові ресурси для міграції; ті, хто володіє такими особистими якостями, як: заповзятливість, енергійність, схильність до ризику; володіє мовою і певними знаннями, вірою в себе. Заможні українці відсилають своїх нащадків на навчання за кордон з тим, щоб вони потім там і залишались. Пересічному громадянину, навіть з вищою освітою, низькокваліфікована, але порівняно високооплачувана робота за кордоном сприймається як омріяний спосіб існування. З економічної точки зору зрозуміло, що людина, яка володіє певним людським капіталом, буде намагатись отримати від нього якомога більший зиск. У такому разі людину можуть утримати від трудової еміграції лише патріотичні відчуття і (або) почуття особистої відповідальності за майбутнє своєї країни.

Але в умовах економічного занепаду превалювання власних інтересів над інтересами суспільства (громади) у посадових осіб вищих органів державної влади, повсюдної корупції, можливості втрати життя і майна через озброєний конфлікт на Сході країни, залишатись патріотом важко.



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Така ситуація вимагає рішучих кроків професійних лідерів країни в реалізації довгоочікуваних реформ, і головне політичної волі. Чим більше часу високопосадовці “роблять вигляд рішучих дій”, тим менше у країні шансів змінити ситуацію на краще, окрасити перспективи розвитку не тільки у чорні і сірі тони.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що Україні вкрай необхідно зберегти свій людський, науково-освітній потенціал. Зупинити відтік працездатного економічно активного населення можна, лише забезпечивши створення умов для ефективного його використання. Такими умовами є високопродуктивні робочі місця, на яких випускають конкурентоздатну продукцію, що користується попитом на внутрішньому і світовому ринках.

Тому міграційна політика має розроблятися разом зі стратегією соціально-економічного розвитку країни на основі системного і комплексного підходу, спрямованої на створення привабливого інвестиційного клімату, відновлення довіри до влади, ефективного використання людського потенціалу, забезпечення високих стандартів життя.

Подальшими розвідками в даному напрямку є поглиблене дослідження наслідків еміграції населення, в тому числі на внутрішній ринок праці та соціально-демографічну структуру населення тощо.

### Література:

1. Благоприятность ведения бизнеса. Украина. За данными группы Всемирного банка Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org>.
2. Гайдучий А. Міграційний клондайк для України / А. Гайдучий // Дзеркало тижня. 2013. – № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua>.
3. Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні, 2013 р. / Публікація Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Зовнішня трудова міграція населення України, 2008 р. / Публікація Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Індекс споживчих цін у 1991 – 2014 рр. Державна служба статистики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика : навч. посіб. / А. О. Малиновська. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 304 с.
7. Міжнародна трудова міграція: методологічний та організаційний аспекти : монографія / Ю. П. Гуменюк. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 619 с.
8. Огляд приватних грошових переказів в Україну. Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).
9. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) / Статистичні дані Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
10. Dvell F. Ukraine – Europe’s Mexico / Frank Dvell // Central and East European migration. Research Resources Report 13: Country Profile // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.compas.ox.ac.uk>.
11. Kravchuk K. Influence of Labour Migration on the Economy of Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://4liberty.eu>.

**Nadtochii A. O. Causes for external labor migration and evaluation of its consequences for economy of Ukraine.**

*Indicators of external labor migration in Ukraine are characterized. The analysis of reasons of labor migration and the consequences of its impact on the socio-economic situation in Ukraine are carried out.*

**Key words:** external labor migration; causes of migration; remittances of migrants.

Надійшла до редколегії 04.02.2015 р.

**УДК [378 : 372.77] (477)**

**А. В. Ромін,**

*к.т.н., доц.,*

*проректор-начальник факультету цивільного захисту*

*Національного університету цивільного захисту України,*

*м. Харків*

## **СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЇХ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ**

*Проаналізовано сучасний розвиток вищих навчальних закладів з метою підвищення їх діяльності на ринку освітніх послуг. Доведено необхідність реалізації стратегічного підходу в діяльності ВНЗ з виділенням і детальною розробкою фінансової стратегії навчального закладу. Проаналізовано сучасний стан розвитку системи вищої освіти, зроблено висновок про невідповідність кількісних і якісних параметрів задоволення потреб в освітніх послугах.*

**Ключові слова:** вища освіта, система якості, атестація навчальних закладів.

У процесі зміни вищої школи багато вищих навчальних закладів розробляють свої моделі структурно-функціональної організації навчального процесу, що орієнтовані на активізацію управління процесами сегментації та позиціонування ВНЗ з метою підвищення ефективності своєї діяльності на ринку освітніх послуг.

Для цього треба розглянути ідею “підприємницького університету” в рамках макроекономічних трансформацій економіки, коли до складу організаційних функцій включаються також функції управління процесами сегментації й позиціонування ВНЗ як необхідні передумови повномасштабного та ефективного використання їх економічного потенціалу.

В останні роки фахівці багатьох галузей гуманітарного та соціального знання – економісти, політологи, соціологи, філософи, історики, педагоги – активно займаються вирішенням різних проблем вищої освіти. Пошук ефективних механізмів державного управління вдосконалення вищої освіти, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом для наукового аналізу як теоретиків так і науковців-практиків [1 – 4].

Метою статті є дослідити сучасні механізми розвитку вищих навчальних закладів та ефективного використання їх економічного потенціалу

У позначеному контексті університет підприємницького типу – це університет, в якому забезпечуються:

– адміністративно-структурна, нормативно-правова, науково-методична, фінансово-економічна й матеріально-технічна єдність наукової та освітньої діяльності на основі інноваційних принципів і організації управління;

– адекватний зовнішнім умовам розвиток структури й інфраструктури інноваційної діяльності у сфері науки і освіти;

– виконання фундаментальних і прикладних досліджень та дослідно-конструкторських розробок за пріоритетними напрямками розвитку науки й техніки;

– збалансованість і взаємозв'язок етапів фундаментальних та пошукових досліджень, прикладних розробок, затребуваність результатів НДДКР і їх

**Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку**

упровадження у виробництво, кадрове забезпечення, маркетинговий і технічний супровід просування кінцевої продукції на ринок;

- прогнозування й активне формування в регіоні або в галузі ринків праці, освітніх послуг і наукоємних технологій з метою випереджального кадрового та науково-технічного забезпечення національної економіки і пріоритетних галузей промисловості;
- надання широкого спектра варіативних освітніх програм і послуг різних рівнів, форм і змісту, включаючи навчання через участь студентів у дослідженнях і розробках;
- кооперація і реалізація різних освітніх програм з профільними установами вищої освіти різних рівнів (ВНЗ, коледжі, центри довузівської підготовки, гімназії);
- глибока інтеграція науково-технічної, навчальної та інноваційної діяльності з профільними підприємствами промисловості й науковими організаціями;
- участь представників виробничої, галузевої і академічної науки в колегіальних і експертно-аналітичних органах управління вузом;
- наявність довгострокових договірних відносин із стратегічними партнерами ВНЗ за основними науково-освітніми напрямками діяльності (цільова підготовка фахівців і кадрів вищої кваліфікації, виконання НДДКР і подальший їх супровід на підприємстві, включаючи випереджальну підготовку кадрів для освоєння нових зразків виробів або нових технологій, створення спільних структур науково-освітнього або інноваційного профілю, матеріально-технічна підтримка наукового й навчального процесів);
- захист прав на об'єкти інтелектуальної власності у сфері науки та освіти, їх комерційно вигідне використання для всіх учасників наукової, освітньої й інноваційної діяльності.

У контексті вирішення сукупності стратегічних завдань, а також ефективної реалізації перелічених вище переваг і особливостей університету підприємницького типу запропонована нами модель функціонально-структурної організації університетського комплексу (рисунок) за своїми функціональними можливостями зводить і узгоджує на єдиній методологічній основі інтереси різних учасників (як безпосередніх, так і непрямих) науково-освітнього процесу [2, с. 17].

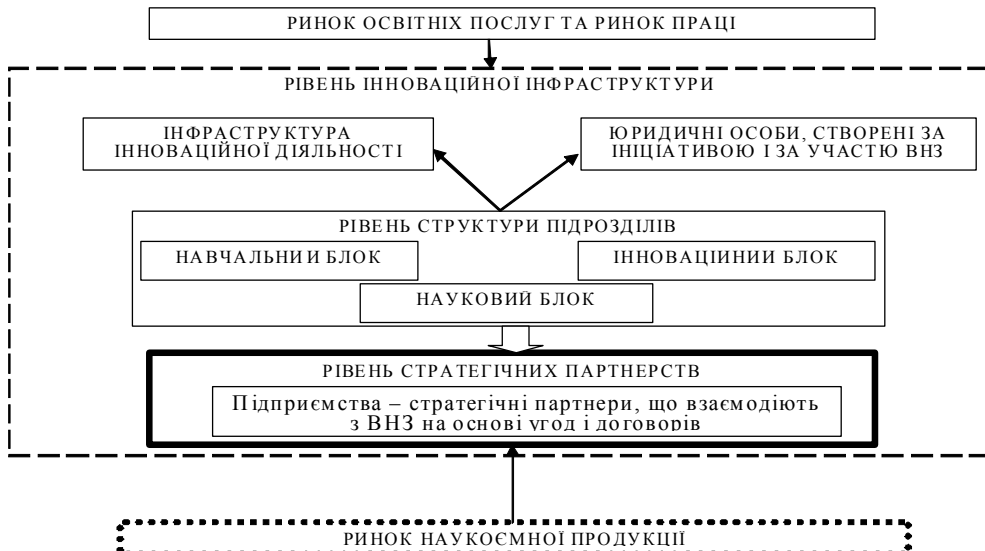


Рисунок. Схема функціонально-структурної організації університетського комплексу

Центральним блоком представленої на рисунку схеми функціонально-структурної організації університетського комплексу є рівень структурних наукових, навчальних і обслуговуючих підрозділів університету. Основними завданнями першого рівня є:

- просування нових знань і фіксація результатів на кожному етапі наукової діяльності;
- розробка та впровадження нових методів підготовки фахівців, заснованих на поєднанні проектної діяльності і традиційних освітніх програм;
- створення організаційних основ підготовки студентів до проведення самостійної науково-дослідної й конструкторської роботи;
- адресна підготовка фахівців для підприємств різних галузей;
- розробка системи управління якістю науково-дослідної діяльності у вищому навчальному закладі;
- оптимізація структури і функцій адміністративних підрозділів, що забезпечують ефективне управління науково-інноваційною та освітньою діяльністю у ВНЗ;
- організація взаємодії структурних підрозділів ВНЗ з підприємствами малого і середнього бізнесу, що входять до технопарків, інноваційно-технологічних і науково-виробничих центрів;
- нормативно-правовий і методичний супровід науково-інноваційної діяльності;
- правова охорона об'єктів інтелектуальної власності у сфері науки і освіти;
- пошук потенційних інвесторів і залучення інвестицій до вищого навчального закладу;
- сприяння реалізації науково-технічних програм, спрямованих на створення наукоємних технологій і конкурентоспроможної продукції;
- сприяння трансферу технологій на російський і зарубіжний ринки;
- взаємодія з фондами підтримки наукової, освітньої й інноваційної діяльності;
- створення банків даних інноваційних проектів.

Рівень розвитку інноваційної інфраструктури є також значним чинником впливу на процеси сегментації й позиціонування ВНЗ [1, с. 115]. Основними завданнями цього рівня структури ВНЗ є:

- інтеграція підприємств малого та середнього бізнесу, що мають договірні відносини з ВНЗ;
- створення наукоємної науково-технічної продукції та конкурентоспроможних зразків нової техніки й матеріалів, орієнтованих на ринок високих технологій;
- сприяння розвитку інформаційної інфраструктури підтримки науково-інноваційної діяльності у ВНЗ;
- вироблення механізму участі представників ВНЗ у діяльності підприємств і акціонерних компаній, співзасновником яких виступає ВНЗ.

Рівень стратегічного партнерства реалізує процеси довгострокової взаємодії ВНЗ на договірній основі з підприємствами, організаціями і установами, включаючи зарубіжні фірми. Унаслідок цього оперативно вирішується низка завдань, значущих для позиціонування ВНЗ як надійного і стабільного партнера по бізнесу, в тому числі:

- розвиток мережі стратегічного партнерства;
- розробка моделей інтеграції науково-технічної, навчальної й інноваційної діяльності з профільними підприємствами промисловості та науковими організаціями;
- розробка міжвузівських програм цільової підготовки фахівців для промислових підприємств і організацій;

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

- розробка підходів випереджального планування підготовки висококваліфікованих фахівців;
- створення центрів підготовки перепідготовки фахівців і перспективних наукових досліджень за сприяння міністерств, відомств, агентств;
- створення регіонального міжвузівського центру взаємодії з ринком праці;
- створення регіонального центру системних інновацій вищої школи;
- аналіз затребуваності та працевлаштування випускників і аспірантів;
- розробка та впровадження ефективних механізмів прогнозування ринку праці в пріоритетних науково-освітніх напрямках;
- створення ефективних механізмів незалежної суспільно-колегіальної експертизи якості підготовки фахівців, а також освітніх програм основного і додаткового профілю;
- проведення маркетингових досліджень у сфері аналізу й перспектив підготовки висококваліфікованих кадрів і розвитку інноваційних наукоємних технологій [3, с. 209].

Дефіцит фінансування вищої школи на сучасному етапі висуває на перший план завдання оптимізації потоків матеріальних ресурсів на рівні кожного ВНЗ з метою підвищення ефективності використання його економічного потенціалу на ринку освітніх послуг. При цьому стає очевидним, що характеристики ресурсів ВНЗ є базовою основою його економічного потенціалу.

Ресурси, що використовуються у вищому навчальному закладі, слід класифікувати залежно від особливостей їх впливу на процес його функціонування. Зокрема, вищі навчальні заклади можуть ефективно використовувати обмежене фінансування і неефективно – повноцінне.

Таким чином, проблема підвищення ефективності використання потенціалу ВНЗ є багатогранною, вона пов'язана з різними аспектами його діяльності, такими як: організація навчального процесу, формування фонду оплати праці, соціальний захист студентів, аспірантів, докторантів тощо. У даному контексті стратегія вищого навчального закладу може вважатися ефективною, якщо вона сприяє позитивним кількісним і якісним змінам усіх видів ресурсів.

Учасникам процесу інноваційного розвитку має бути зрозуміло, наскільки поліпшується кадровий потенціал ВНЗ як за формальними показниками (захист дисертацій, збільшення кількості викладачів вищої кваліфікації, персональні нагороди і заохочення), так і за неформальними (авторські програми і наукові розробки, інноваційні технології, робота тимчасових творчих груп і колективів); наскільки в науковій діяльності й освітньому процесі освоєні нові інформаційні технології покращали навчально-методичне забезпечення та технічну базу закладу вищої освіти, чи спостерігається кількісне і якісне зростання ресурсів ВНЗ, посилення їх мобільності і продуктивності.

### **Література:**

1. Теоретико-прикладні аспекти управління закладами освіти : наук-метод. посіб. – К. : Актуал. освіта, 2002. – 312 с.
2. Управління вищими навчальними закладами : монографія / С. Салига, О. Яришко. – Запоріжжя : ЗЦНТІ, 2005. – 194 с.
3. Ходикіна І. Ю. Трансформація університетської системи в концепції університету ХХІ сторіччя / І. Ю. Ходикіна // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Конкурентний потенціал і євроінтеграція (регіональні аспекти) : зб. наук. пр. – Львів, 2006. – Вип. 1 (57). – С. 207–215.
4. Щербань М. Як модернізувати університет? : [досвід кращих ВНЗ України має слугувати особистості й державі] / М. Щербань // Освіта. – 2012. – № 22/23. – С. 3.

**Romin A. V. Modern mechanisms for development of higher education establishments and effective use of their economic potential.**

*The article analyzes tmodern development of higher educational establishments in order to improve their activities in the educational market. The necessity of a strategic approach to the allocation of higher educational establishments and extensive development of the financial strategy of the institution. Analyzed the modern state of higher education on the basis of which concluded discrepancy quantitative and qualitative parameters meet the needs of educational services.*

**Key words:** higher education, quality system certification of educational institutions.

Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.

**УДК 351:620.9 (477)**

**О. Ю. Стоян,**

*к.е.н., докторант кафедри державного управління*

*Інституту державного управління*

*Чорноморського державного університету ім. Петра Могили,*

*м. Миколаїв*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВІТРОЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ, ТЕНДЕНЦІЇ, ЕНЕРГЕТИЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ**

*Досліджено стан, особливості і тенденції розвитку вітроенергетики на глобальному рівні та в Україні. Наведено основні показники розвитку вітроенергетики. Розкрито роль та значення запровадження виробництва енергії з використанням вітроелектростанцій. Запропоновано ключові напрями вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері вітроенергетики України в контексті розвитку сфери відновлювальної енергетики.*

**Ключові слова:** відновлювальна енергетика, державне регулювання, вітроелектростанції, потенціал розвитку.

В умовах вирішення завдань державного регулювання розвитку та підвищення рівня енергетичної безпеки та енергонезалежності України питання запровадження відновлювальних технологій у сфері виробництва електроенергетики та розвитку механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики України є ключовим та вимагає всебічного і глибокого дослідження. У зв'язку зі збільшенням рівня дефіциту паливно-енергетичних ресурсів, необхідністю охорони навколишнього середовища, підвищенням цін на енергоресурси тощо попит на відновлювальну енергію постійно зростає не лише в Україні, а й на світовому ринку. Зважаючи на важливість для нашої країни розвитку зазначеної сфери енергетики та той факт, що одним з ключових її напрямів є саме вітроенергетика, вважаємо за необхідне дослідити стан, особливості і тенденції розвитку вітроенергетики на глобальному рівні та в Україні, визначити основні переваги використання у відновлювальній енергетиці саме енергії виробленої вітроелектростанціями (далі – ВЕС), ключові недоліки та шляхи їх нівелювання з метою визначення подальших перспектив та формулювання напрямів удосконалення механізмів державного регулювання у сфері вітроенергетики України.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Дослідженням питання переваг використання відновлюваних джерел енергії (далі – ВДЕ) займались вітчизняні фахівці: О. Возняк, Г. Гелетука, Т. Железна [5], С. Кудря, Б. Тучинський [8], А. Щокін, М. Янів [3]. Ураховуючи багатовекторність напрямів відновлювальної енергетики, важливість оптимізації паливно-енергетичного балансу України та її регіонів, питання модернізації механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики (далі – ВЕ) та її окремих напрямів потребують подальших досліджень.

Мета статті – дослідити основні особливості, тенденції та потенціал розвитку вітроенергетики України й запропонувати шляхи подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері зазначеного напрямку ВЕ.

За інформацією Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, у 2013 р. частка електроенергії з відновлюваних джерел енергії (вітер, сонце, біомаса, малі гідроелектростанції) у загальному обсязі виробництва зросла з 0,32 до 0,64 %. Обсяги виробництва електроенергії електростанціями на відновлювальних джерелах енергії, за винятком великих гідроелектростанцій, у 2013 р. зросли вдвічі – з 638,6 млн кВт-год у 2012 р. до 1 247 млн кВт-год. Як бачимо, з кожним роком зростають розміри інвестицій у відновлювальну енергетику, що свідчить про стрімкий розвиток відновлювальної енергетики та її велике значення для енергетики країни, про перспективи значного зростання зазначеного напрямку видобутку електроенергії в близькому майбутньому.

Для більш наочного уявлення тенденції розвитку вітроенергетичної галузі на глобальному рівні протягом 2011 – I половини 2014 р. наведено на рис. 1.

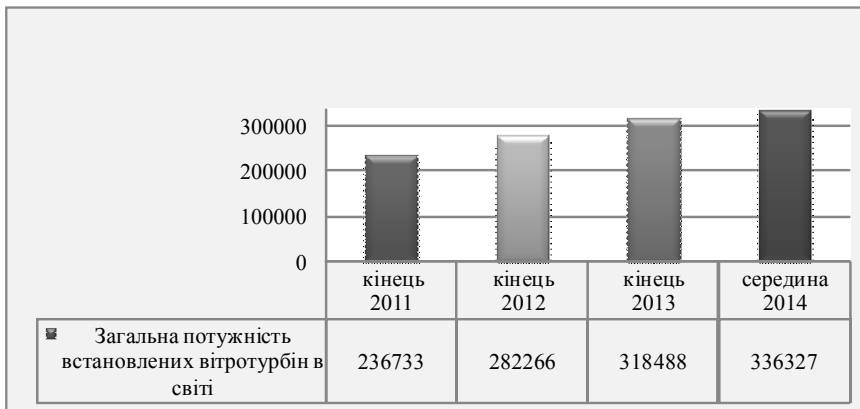


Рис. 1. Загальна встановлена потужність вітрогенераторів у країнах світу у 2011 – I половині 2014 р. [4].

Як бачимо, загальна встановлена потужність вітрогенераторів у світі становить 336 327 мВт, з яких 17 613 мВт було введено в перші шість місяців 2014 р. Це зростання істотно вище, ніж у першому півріччі 2013 та 2012 р., коли зазначений показник зріс на 13,9 ГВт і 16,4 ГВт відповідно. Усі вітряні турбіни, встановлені по всьому світі до середини 2014 р., можуть генерувати близько 4 % від загального світового попиту на електроенергію. Загальна встановлена потужність

вітрогенераторів у світі зростає на 5,6 % протягом шести місяців (тоді як у той самий період у 2013 р. цей показник становив 5 % в і 7,3 % у 2012 р.) та на 13,53 % на річній основі (із середини 2014 р. порівняно із серединою 2013 р.). Для порівняння, середньорічний темп зростання у 2013 р. був нижчим (12,8 %). Зауважимо також, що протягом досліджуваного періоду потужність установлених вітрогенераторів зростає в середньому на 11 % щороку. Причинами такої додатної динаміки розвитку вітроенергетики у країнах світу є в першу чергу економічні переваги енергії вітру, її зростаюча конкурентоспроможність, цілеспрямований курс урядів країн на енергонезалежність, а також необхідність зменшення наслідків змін клімату та забруднення повітря.

За перше півріччя 2014 р. в Україні було введено в експлуатацію 126,5 МВт нових вітрогенеруючих потужностей. Станом на 30 червня 2014 р. потужність вітроенергетики України досягла 410 МВт (материкова частина України); 87,7 МВт – у Криму, 630 млн кВт-год електроенергії, що дорівнює 0,33 % від національного виробництва електроенергії, було згенеровано за рахунок вітру в 2013 р. УВЕА прогнозує 700 МВт до кінця 2015 р. [7].

Вітроенергетичний ринок України представлений 21 діючою ВЕС, національним виробництвом сучасного вітроенергетичного обладнання МВт-ного класу і виробництвом малих вітротурбін.

За даними української вітроенергетичної асоціації [9], в 2013 р. кількість встановлених малих вітрогенераторів у країнах світу становила понад 800 тис. одиниць, що за потужністю дорівнювало 700 тис. кВт. Слід зауважити, що понад 75 % установлених потужностей малої вітроенергетики у світі припадає саме на Китай, США і Великобританію. Це, зокрема, пояснюється ефективними механізмами державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики, такими як: пільгове кредитування, надання компенсацій і стимулювання населення до встановлення малих вітрогенераторів. У період 1991 – 2013 рр. в Україні було встановлено близько 1700 малих вітротурбін загальною потужністю понад 14 тис. кВт.

Розглянемо ключові показники розвитку вітроенергетики країн-лідерів у досліджуваній сфері за результатами I півріччя 2014 р. та показники розвитку зазначеного напрямку відновлювальної енергетики в Україні (табл. 1).

Показники розвитку вітроенергетики на глобальному рівні мають чітку тенденцію до зростання та істотно підвищились протягом досліджуваного періоду. Зростання потужності у I половині 2014 р. порівняно з 2013 р. становить 62,9 % від аналогічного показника у 2013 р. порівняно з 2012 р., і це лише за I півріччя. На ринках вітроенергетики п'яти країн-лідерів за показниками розвитку ВЕС (Китаю, США, Німеччини, Франції і Канади) спостерігалось істотне зростання порівняно з 2013 р. Як бачимо, ринок вітроенергетики України також істотно підвищив обсяги встановлених потужностей протягом досліджуваного періоду і має чітку тенденцію щодо їх нарощування.

П'ять країн зазнали зниження інтенсивності розвитку ринків вітроенергетики: Іспанія, Великобританія, Італія, Данія і, меншою мірою, Індія. Іспанія та Італія практично не підвищили показників розвитку досліджуваного ринку порівняно з показником зростання у 2013 р., тільки 0,1 МВт і 30 МВт відповідно до нових встановлених потужностей.



Таблиця 1

Показники розвитку вітроенергетики за I півріччя 2014 р. [4]

<i>Позиція</i>	<i>Країна</i>	<i>Загальна потужність у I половині 2014 р., МВт</i>	<i>Зростання потужності в I половині 2014 р. порівняно з 2013 р., МВт</i>	<i>Загальна потужність у кінці 2013 р., МВт</i>	<i>Зростання потужності 2013 р. порівняно з 2012 р., МВт</i>
1	Китай	98588	7175	91413	16089
2	США	61946	835	61108	1226
3	Німеччина	36488	1830	34658	3343
4	Іспанія	22970	0,1	22959	163
5	Індія	21262	1112	20150	1829
6	Велика Британія	11180	649	10531	2086
7	Франція	8592	338	8254	755
8	Італія	8586	30	8551	407
9	Канада	8526	723	7698	1497
10	Данія	4855	83	4772	610
<b><i>Україна</i></b>		<b><i>410</i></b>	<b><i>39</i></b>	<b><i>371</i></b>	<b><i>95</i></b>
Решта країн світу		52924	4901	48023	7781
<b>Всього</b>		<b>336327</b>	<b>17839</b>	<b>318488</b>	<b>35881</b>

За прогнозними даними, до 2020 р. очікується збільшення в 4 рази встановлених малих вітрогенераторів по всьому світу по відношенню до 2012 р. [4].

Основні показники розвитку вітроенергетики України наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Основні показники розвитку вітроенергетики України [6]

<i>Кількість об'єктів електроенергетики</i>		<i>Установлена потужність, МВт</i>		<i>Відпуск електроенергії на оптовий ринок електроенергії, млн кВт/год.</i>	
<i>станом на 31.12.2013</i>	<i>станом на 31.03.2014</i>	<i>станом на 31.12.2013</i>	<i>станом на 31.03.2014</i>	<i>за 2013 р.</i>	<i>за 1 квартал 2014 р.</i>
19	21	384	485,5	636,5	343,8

Для всебічного аналізу стану розвитку вітроенергетичної галузі України розглянемо також показники встановленої вітроенергетичної потужності за регіонами України (табл. 3).

Таблиця 3

Установлена вітроенергетична потужність за регіонами України у II половині 2014 р. [5]

<i>Регіон України</i>	<i>Установлена вітроенергетична потужність, МВт</i>
Запорізька область	200
Донецька область	88
Миколаївська область	37,5
Луганська область	50
Херсонська область	34
Київська область	0,45
АР Крим	87,7
Усього	497,65

До ключових переваг використання у відновлювальній енергетиці України саме енергії, виробленої вітроелектростанціями, можна віднести такі:

- річний техніко-досяжний енергетичний потенціал вітроенергетики України оцінюється у 79,8 млрд кВт-год/рік;
- значні території, що можуть бути застосовані для розвитку вітроенергетики;
- істотне зменшення негативного впливу на навколишнє середовище;
- децентралізація постачання електроенергії, що сприяє суттєвому підвищенню його надійності та зменшенню втрат електроенергії у процесі її передачі на великі відстані;
- незалежність вітроенергетичної галузі від імпорту високовартісного палива;
- наявність великої кількості територій з високим вітровим енергетичним потенціалом;
- регулювання частоти, напруги та резервування потужності шляхом розвитку генерації на вітроелектростанціях, що забезпечує покращення якості та надійності електропостачання;
- створення нових робочих місць, розвиток інфраструктури областей України;
- виробництво електричної енергії практично без забруднення довкілля;
- низькі питомі викиди забруднювачів при отриманні одиниці енергії: 7 – 9 г/(кВт-год) CO<sub>2</sub>; 0,02 – 0,07 г/(кВт-год) SO<sub>2</sub>; 0,02 – 0,06 г/(кВт-год) NO<sub>x</sub> тощо.

До недоліків досліджуваного виду ВДЕ можна віднести використання під будівництво ВЕС значних земельних ресурсів і виникнення загрози гибелі птахів. Але ВЕС займають тільки 1 % всієї території, решту можна використати для сільського господарства або іншої діяльності. Що ж до загрози гибелі птахів, то слід зауважити таке: смертність птахів від ВЕС потужністю 1000 МВт у 300 разів нижча, ніж від руху автомобілів, і в 50 разів нижче, ніж від ліній електропередачі. А перехід до більш потужних вітроагрегатів і зменшення частоти їх обертання дасть змогу нівелювати ризики або принаймні суттєво знизити ризик загибелі птахів від ВЕС.

**Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку**

Для всебічного дослідження процесу розвитку вітроенергетики України необхідно дослідити тенденції у спорудженні та введенні в експлуатацію об'єктів вітроенергетики протягом 2011 – 2013 рр. (табл. 4).

Таблиця 4

Інформація щодо збудованих та введених в експлуатацію об'єктів вітроенергетики протягом 2011-2013 рр. [6 – 8]

№ з/п	Області	Початок будівництва (рік)	Установлена потужність станом на кінець 2012 р.	Установлена потужність станом на кінець 2013 р.	Установлені ВЕС, проектна потужність МВт	Власник/ орендодавець
1	Донецька	2010	57,5 МВт	–	Новозавська ВЕС, 57,5 МВт	Компанія «Вітряні парки України»
2	Запорізька	2012	90 МВт	27 МВт	Ботівська ВЕС, 195 МВт	Компанія «Вінд Пауер» (ДТЕК)
3	Київська	2013	–	–	ВЕС у Борисполі, 1,2 МВт	ЕТУ «Воденергоремналадка»
4	Луганська	2013	–	–	1. Вітряний парк «Краснодонський», 25 МВт 2. ВЕС «Останінська», 25 МВт	Компанія «Вітряні парки України»
5	Миколаївська	1. 2011 2. 2012	1. 25 МВт 2. 12,5 МВт	–	1. Дмитрівська ВЕС, 25 МВт 2. Тузлівська ВЕС, 12,5 МВт	Компанія «Вітряні парки України»
6	Херсонська	2011	3 МВт	6 МВт	ВЕС «Новоросійська», 9 МВт	ВАТ «Віндкрафт Україна»
7	АР Крим	1. 2012 2. 2013 3. 2012 4. 2012	1. 4 МВт – 3. 25 (не підключено до енергомережі) 4. –	– 2. 600 кВт – 4. Невідомо	1. ВЕС «Гарханкутська» 2. ВЕС «Сакська» 3. Останінська ВЕС, 25 МВт 4. Присиваська ВЕС, 25 МВт	1. Міністерство оборони України 2. ЕТУ «Воденергоремналадка» 3-4. Компанія «Вітряні парки України»

Як бачимо, вітроенергетична галузь розвивається стрімкими темпами як у світовому масштабі, так і на рівні нашої держави. Проте окремо хочемо наголосити, що задля забезпечення розвитку вітроенергетичного напрямку відновлювальної енергетики України необхідне постійне вдосконалення та оптимізація державних механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики та його стимулювання.

Діючі “зелені” тарифи і високий вітроенергетичний потенціал істотно збільшили масштаби зростання вітроенергетичної галузі. На сьогодні в Україні діє один з найвищих серед країн Європи “зелений” тариф, гарантований державою до 1 січня 2030 р.

Закон про “зелений” тариф є дієвим державним механізмом, що стимулює залучення інвестицій у технології використання відновлювальних джерел енергії. Держава гарантує, що увесь обсяг виробленої електроенергії з відновлювальних джерел енергії буде викуплено за “зеленим” тарифом. І що не менш важливо, розрахунки за електроенергію у першу чергу здійснюються з тими виробниками, які використовують саме відновлювальні джерела енергії. Завдяки чіткій прив'язці до курсу євро зазначений механізм повністю знімає з власників станцій ризики інфляції гривні, що дає впевненість у тому, що виплати за тарифом матимуть по відношенню до курсу валюти таку саму вартість і на момент включення станції, і через багато років.

Головними завданнями держави в цьому напрямі є створення державної програми розвитку галузі, розробка та затвердження стратегії розвитку відновлювальної енергетики України зокрема за напрямками ВЕ, яка б враховувала та систематизувала увесь комплекс пов'язаних з нею проблем і забезпечувала найбільш раціональне використання потенціалу вітру, розробка державного плану розвитку ВЕС із залученням європейських партнерів України, виробників вітрової електроенергії, громадськості, неурядових організацій та висококваліфікованих фахівців, подальше вдосконалення законодавства у сфері розвитку відновлювальної енергетики та енергетики в цілому.

Україна має потужні ресурси вітрової енергії: річний технічний вітроенергетичний потенціал дорівнює 30 млрд кВт-год. В умовах України за допомогою вітроустановок можливим є використання 15 – 19 % річного об'єму енергії вітру, що проходить крізь перетин поверхні вітроколеса. Очікувані обсяги виробництва електроенергії з 1 м<sup>2</sup> перетину площі вітроколеса в перспективних регіонах становлять 800 – 1000 кВт-год/м<sup>2</sup> за рік.

Енергетичний потенціал вітрової енергії в Україні наведено на рис. 2.

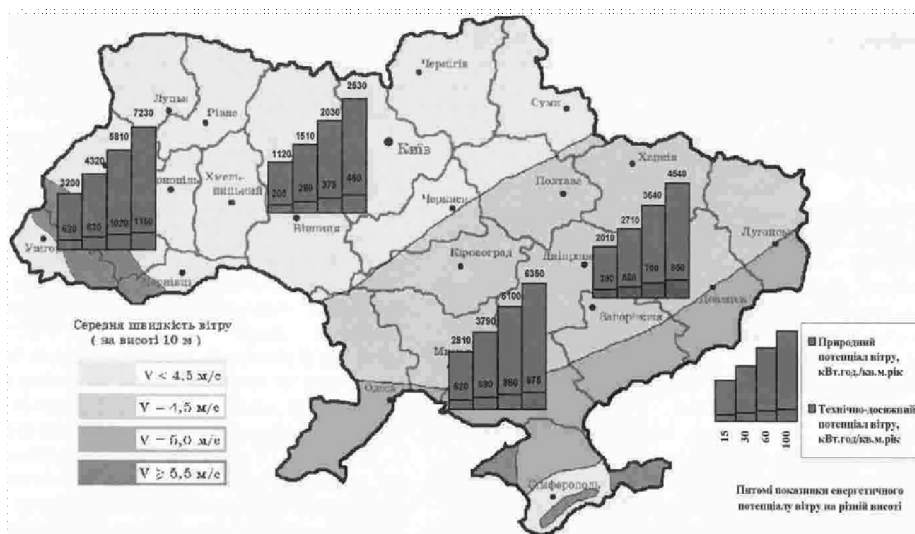


Рис. 2. Енергетичний потенціал вітрової енергії в Україні [9]

Застосування вітроустановок для виробництва електроенергії в промислових масштабах найбільш ефективно в регіонах України, де середньорічна швидкість вітру > 5 м/с: на Азово-Чорноморському узбережжі, в Одеській, Херсонській, Запорізькій, Донецькій, Луганській, Миколаївській областях, АР Крим та в районі Карпат [1].

Аналіз технічно-досяжного потенціалу вітроенергетики України, а також аналіз функціонування ВЕС на території України свідчить, що ВЕС можуть стати потужною основою енергозабезпечення для всіх регіонів України, а особливо на Азово-Чорноморському узбережжі, для Одеської, Херсонської, Запорізької, Донецької, Луганської, Миколаївської областей, АР Крим та для Карпат.

Таким чином, вищенаведене дає підстави стверджувати, що державна політика України у сфері розвитку вітроенергетики достатньо ефективна, вже зроблено багато суттєвих кроків щодо підтримки та розвитку досліджуваного напрямку відновлювальної

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

енергетики. Але для подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку зазначеного напрямку ВЕ доцільно зосередити зусилля на такому:

- розробка галузевої програми з розвитку вітроенергетики України;
- створення державної програми розвитку галузі, розробка та затвердження стратегії розвитку відновлювальної енергетики України зокрема за напрямками ВЕ;
- розробка державного плану розвитку ВЕС із залученням європейських партнерів України, виробників вітрової електроенергії, громадськості, неурядових організацій та висококваліфікованих фахівців;
- постійне вдосконалення законодавства у сфері розвитку відновлювальної енергетики та енергетики в цілому та наближення його до європейських норм і стандартів;
- усунення несумісностей нормативно-правових документів щодо правил підключення ВЕС до електромереж;
- установа з метою збільшення кількості малих вітрогенераторів “зеленого” тарифу для приватних домогосподарств, які виробляють електричну енергію з енергії вітру, величина встановленої потужності яких не перевищує 10 кВт;
- забезпечення високотехнологічних наукових досліджень, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів для розвитку галузі;
- вирішення проблемних питань економічного, екологічного характеру у сфері господарювання в сільській місцевості, зокрема в районних центрах.

### Література:

1. Атлас енергетичного потенціалу відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії України / [С. О. Кудря, Л. В. Яценко, Г. П. Душина, Л. Я. Шинкаренко та ін.]. – К., 2001. – 41 с.
2. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org>.
3. *Возняк О. Т.* Енергетичний потенціал сонячної енергетики та перспективи його використання в Україні / О. Т. Возняк, М. Є. Янів // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. – Л., 2010. – № 664. – С. 7–10.
4. Всесвітня вітроенергетична асоціація (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.windea.org>.
5. *Гелетуха Г. Г.* Сучасний стан та перспективи розвитку біоенергетики в Україні. Частина 1 / Г. Г. Гелетуха, Т. А. Железна // Промышленная теплотехника. – К., 2010. – № 3. – С. 73–79.
6. Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sae.gov.ua>.
7. *Конеченков А. Є.* Сучасний стан та перспективи розвитку вітроенергетичного сектору України [Електронний ресурс] / А. Є. Конеченков // Енергоефективність та відновлювана енергетика: VI міжнар. інвестиційний бізнес-форум, 5 листопада 2014 р., м. Київ. – Режим доступу : <http://uwea.com.ua>.
8. *Кудря С. О.* Перспективи заміщення традиційних паливно-енергетичних ресурсів за рахунок використання енергії, виробленої на об'єктах альтернативної енергетики / С. О. Кудря, Б. Г. Тучинський, А. Р. Щокін // Енергоінформ. – 2006. – № 18 (357).
9. Українська вітроенергетична асоціація (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uwea.com.ua>.

### **Stoian O. Yu. State regulation of wind-power engineering development in Ukraine: features, tendencies, energy potential.**

*The state, features and tendencies of the development of wind power at the global level and in Ukraine are investigated. The main indicators of the development of wind power are given. The role and value of introduction of energy production with the use of wind farms are defined. The key directions of the improvement of mechanisms of state regulation in the sphere of wind power of Ukraine in the context of the development of the sphere of renewable power are offered.*

**Key words:** renewable energy, state regulation, wind energy, development potential.

*Надійшла до редколегії 02.02.2015 р.*

**УДК 338.334**

**К. Я. Кучерява,**

*ст. викл. кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ПОЛІПШЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСГ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ КООПЕРАЦІЇ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ**

*Узагальнено організаційно-правові засади функціонування особистих селянських господарств. Запропоновано шляхи усунення системних прорахунків державного регулювання щодо залучення особистих селянських господарств до процесів сільськогосподарської кооперації.*

**Ключові слова:** особисте селянське господарство, аграрний сектор, кооперація.

Аграрний сектор відіграє виключну роль у пом'якшенні економіко-політичних потрясінь останніх років для всього реального сектора України. Проте через відсутність якісних, системних зрушень у самому секторі, цей потенціал швидко вичерпується. Нестабільність економічної та геополітичної ситуації вкотре зміщує акцент уваги науковців, експертів, урядовців в бік дрібнотоварного сектора. Його значимість для аграрного сектора не викликає сумнівів. Проте й досі не створено належних умов для його функціонування, а вирішення проблеми залучення особистих селянських господарств (далі – ОСГ) до процесів кооперації має безсистемний характер.

Дослідження особливостей становлення, функціонування особистих селянських господарств, їх значення для розвитку аграрного сектора знайшли відображення в наукових працях: І. Гнибіденка, І. Демчака, В. Збарського, С. Киризиук, Т. Лютик, І. Прокопи, І. Свиноуса та ін. [3; 5; 8; 10; 16]. Зокрема, науковцями підіймаються проблеми забезпечення зайнятості та соціальної захищеності власників особистих селянських господарств, матеріально-технічного оснащення господарств, їх ролі у забезпеченні продовольчої безпеки держави та ін.

За нинішніх умов політико-економічної нестабільності, зниження ділової активності суб'єктами аграрного ринку, проблема залучення особистих селянських господарств до процесів сільськогосподарської кооперації, а разом з тим й входження їх до організованого ринку потребують подальшого аналізу.

Метою статті є узагальнення організаційно-правових засад функціонування особистих селянських господарств, пошук шляхів усунення системних прорахунків державного регулювання щодо їх залучення до організованих ринків аграрної продукції через розвиток кооперації.

Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. започаткував формування багатокладної системи господарювання. Формою реалізації приватновласницьких інтересів селян стали фермерські та особисті господарства [7]. Цим указом селянству було надано широкі можливості і цей захід цілком себе виправдав. Дрібні виробники взяли на себе важливі суспільні функції: самозайнятості громадян, самозабезпечення продуктами харчування, формування доходів домогосподарств, економічної бази розвитку сільських територій, соціальної бази відтворення селянства тощо. Крім того, вони

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

забезпечують виробництво 97 % картоплі, близько 88 % овочів, понад 80 % плодово-ягідної продукції, майже 40 % м'яса, 77,5 % молока, більш ніж 86 % вовни та близько 98 % меду. На початок 2013 р. в Україні функціонувало 4,3 млн особистих селянських господарств, які обробляли близько 7 млн. гектарів землі, а вартість виробленої валової продукції (у базових цінах 2010 р.) сягала 118 млрд грн [19]. Більше того, за експертними оцінками науковців, забезпечити виробництво молока для споживання його на рівні раціональних норм до 2020 р. без особистих селянських господарств буде неможливо. Для цього нарощування виробництва молока має щорічно збільшуватися на 10 %. Наразі ж приріст складає лише 2-3 %. Аналогічна ситуація з виробництвом м'яса, де необхідно забезпечити приріст у 2 рази [15]. З іншого боку, деякі дослідники вважають, що майбутнє аграрного виробництва належить виключно великим сільгоспвиробникам [18]. З цього приводу слушною є думка В. Збарського, який зазначає, що слід чітко розділяти роль господарств населення в перехідній і в перспективній моделі аграрної економіки. Щодо першої, то тут господарства населення відіграли роль стабілізуючого чинника в умовах кризи суспільного сектора. Стосовно перспектив розвитку господарств населення, то тут необхідно зважати на дію багатьох обставин [7].

Правовою основою функціонування особистих селянських господарств виступають Конституція України, Земельний кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон України "Про особисте селянське господарство", інші нормативно-правові акти. Особисте селянське господарство як особлива форма господарювання характеризується низкою ознак.

По-перше, суб'єктом права на ведення особистого селянського господарства є виключно фізична особа або фізичні особи, які перебувають у сімейних або родинних стосунках та спільно проживають. Таким чином, членами господарств є не тільки власники земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства, а всі члени сімей, що проживають разом з ними. Це визначає особливості правового режиму майна для ведення особистих селянських господарств. Їх суб'єктом є виключно фізичні особи. Майно, яке набуто сім'єю, належить громадянам, що входять до складу сім'ї, на праві спільної сумісної власності. Майно, яке набуто громадянами, які не перебувають у сімейних відносинах, належить їм на праві спільної часткової власності [1].

По-друге, ведення особистого селянського господарства не вважається підприємницькою діяльністю. Відповідно власники особистих селянських господарств не зобов'язані реєструватись фізичною особою-підприємцем чи засновувати юридичну особу, а відтак, автоматично позбавляються статусу сільгоспвиробника. Питання щодо того чи можна вважати діяльність особистих селянських господарств підприємницькою, є дискусійним навіть серед науковців. Ті, хто вважають, що така діяльність носить підприємницький характер, оперують тим, що: сама специфіка сільськогосподарського виробництва природно полягає в особливій ролі сільського підприємця; в особистому селянському господарстві селянин є вільним підприємцем, бо на свій страх і ризик виробляє продукцію, керується економічною вигодою, реалізує лишки сільськогосподарської продукції. Проте супротивники такого підходу наголошують, що ці форми господарювання не підлягають обов'язковій державній реєстрації як суб'єкти підприємництва; їх виробництво не спрямоване на систематичне одержання прибутку, а отриманий грошовий дохід, як правило, спрямований не на виробничі, а на споживчі цілі; за економічною сутністю особисте селянське господарство є натуральним [5]. Стосовно реєстрації профільний закон визначає таке – облік особистих селянських господарств здійснюють місцеві органи врядування за

місцем розташування земельної ділянки в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади. На практиці їх реєстрація відбувається відповідно до Порядку обліку особистих селянських господарств сільськими, селищними та міськими радами, затвердженого наказом Держкомстату від 26.10.2009 № 409 [2].

Хоча законодавець не визнає таку діяльність підприємницькою, особи, котрі ведуть особисте селянське господарство, належать до зайнятого населення за умови, що робота в цьому господарстві для них є основною. Це положення є одним з найпроблемніших в контексті правового регулювання праці членів особистих селянських господарств. Адже на практиці наявність навіть найменшої земельної ділянки і якої-небудь худоби – підстава для служби зайнятості у відмові від взяття на облік. Відтак, абсолютна більшість особистих селянських господарств не вносить єдиного соціального внеску, а зайняті там працівники соціально незахищені [3]. Наразі законодавчою спробою вирішити це питання є проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості членів особистих селянських господарств” № 2214-1 від 19.02.2013 р. [13].

По-третє, фізична особа має у своєму розпорядженні земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства. Правові засади використання земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства визначають наступні форми використання – право власності та право оренди. Розміри таких ділянок мають сягати не більше 2 га, але в разі отримання в натурі (на місцевості) земельної частки (паю) та її спадкування членами особистого селянського господарства відповідно до закону ділянка може бути збільшена. Земельний кодекс розрізняє два окремих способи безоплатного отримання громадянами земельних ділянок: приватизація земельної ділянки, яка перебуває в користуванні громадянина та передача земельних ділянок у власність громадян. Третім способом виділяється ще набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність), але враховуючи правові позиції Верховного суду України, положення про набувальну давність почнуть діяти лише з 2016 р. [4].

Наявність у законі норми щодо максимально можливого розміру земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства та норми, що передбачає можливість збільшення площі такої ділянки породжують суперечність. Так, І. Гнибіденко зазначає, що земельні угіддя значної частини особистих селянських господарств сягають десятки гектарів, і в них виробництво сільгосппродукції здійснюється здебільшого для продажу. Тож “незрозумілим є положення статті 1 Закону про те, що ОСГ не є суб’єктами господарювання, не повинні реєструватися як юридичні особи, а їх діяльність не відноситься до підприємницької”. Невизначеність їх юридичного статусу призводить до тінізації їх діяльності [3]. Закон встановлює максимальний розмір ділянки та умови, за яких ця ділянка може бути збільшена. Але, як справедливо зазначає І. Демчак, немає обмежень щодо її мінімального розміру, починаючи з якого можна вважати, що громадянин самозабезпечений і не може розраховувати на соціальну допомогу. Наслідком є звуження меж соціальних гарантій для селянина [6].

Стаття 7 Закону України “Про особисте селянське господарство” зобов’язує членів особистих селянських господарств використовувати земельні ділянки за цільовим призначенням. Це передбачає вирощування сільськогосподарської продукції та забезпечення кормами власної худоби й птиці. Але якщо з цим все зрозуміло, то питання будівництва нерухомих об’єктів на землях, виділених для ведення особистого селянського господарства лишається невирішеним. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства дотримується позиції, що будівництво нерухомих



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

об'єктів на відповідних землях є недопустимим, якщо не відбулася зміна цільового призначення певної частини земельної ділянки, відведеної під особисте селянське господарство, на земельну ділянку житлової та громадської забудови. У цьому питанні профільне Міністерство керується підпунктом "б" п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу, згідно якого до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 р., не допускається купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства. Проте така заборона не корелюється з іншими положеннями. Чинне законодавство не містить чіткої заборони зводити житлові будинки та інші споруди на землях особистих селянських господарств, а навпаки, презюмує їх існування. Так, положення статті 10 Закону вказує на державну підтримку у веденні особистого селянського господарства шляхом отримання кредитів для будівництва житла, господарських будівель і споруд та ін. Положення ст. 7 Закону визначає право членів особистого селянського господарства реалізовувати надлишки виробленої продукції; надавати послуги з використанням майна особистого селянського господарства. Це значить, що члени особистих селянських господарств мають право утримувати склад для надлишків такої продукції, надавати послуги з використанням майна особистого селянського господарства. Але діючий мораторій практично унеможливує легальне будівництво на землях членів ОСГ [9].

Наступна ознака – метою особистих селянських господарств є задоволення особистих потреб у сільськогосподарській продукції та реалізації її надлишків. На сьогодні особисті селянські господарства є чи не єдиним джерелом виживання для значної частини селян. Зайняті в особистих селянських господарствах нині становлять майже 77 % загальної кількості зайнятих в аграрній сфері і майже 40 % від загальної чисельності зайнятого сільського населення. За результатами досліджень Міжнародної організації праці та Світового банку, близько 29 % українців живуть за межею бідності, а 78 % усіх бідних становлять сім'ї, в яких хтось з дорослих працює [16]. За таких умов основною метою особистих селянських господарств є задоволення особистих потреб і про вихід на ринок, отримання статусу сільгоспвиробника тощо мова взагалі не йде. При цьому наразі близько 20 % ОСГ за багатьма показниками відповідають сімейним фермам [19]. Ці дані є підтвердженням тенденції до перерозподілу особистих селянських господарств за рівнем товарності. Таким чином, розгляд цього питання вимагає диференційованого підходу.

В європейській та українській науці відсутня єдина позиція щодо критерію для визначення ступеня товарності господарств. На нашу думку, для умов функціонування вітчизняного аграрного сектора доцільним є використання комплексного критерію, запропонованого С. Киризиук, що об'єднує показники виробництва сільськогосподарської продукції та частки реалізованої продукції: споживчі ОСГ – ті, що не реалізують продукцію; напівспоживчі ОСГ – частка реалізованої продукції не перевищує 50 %; товарні ОСГ – ті, які виробляють обсяг продукції не менше прожиткового рівня в розрахунку на одного члена господарства й реалізують понад 50 % загального обсягу виробленої продукції [8]. Зокрема, однією з найбільших проблем, з якою стикаються товарні ОСГ, є реалізація виробленої сільгосппродукції та отримання максимального доходу від реалізації продукції сільського господарства. Т. Лютик, досліджуючи проблему економіко-організаційний механізм функціонування особистих селянських господарств, зазначає, що резервами підвищення товарності та конкурентоспроможності особистих селянських господарств є вертикальна та горизонтальна інтеграція у

кооперативні структури. Ефективність вертикальної кооперативної інтеграції обумовлена тим, що кругообіг капіталу в межах кооперативу без виходу в зовнішнє середовище не оподатковується через неприбуткову природу сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, оскільки вони є продовженням основного виробництва господарств своїх членів. Установлено, що сума прибутку від руху продукції в кооперативному маркетинговому каналі, порівняно з комерційним, збільшується на 70,9 % [10]. За підрахунками Союзу сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів України, орієнтовані втрати особистих селянських господарств в порівнянні закупівельних цін посередниками та кооперативами у 2011-2012 рр. сягнули 52,5 млрд грн [14].

Не менш важливою проблемою в цьому розрізі є відповідність харчових продуктів міжнародним стандартам якості та безпеки. Під час вступу до Світової організації торгівлі Україна взяла на себе низку зобов'язань, Верховна Рада ухвалила нову редакцію прийнятого ще 1997 р. закону “Про безпечність та якість харчових продуктів”. З 1 січня 2015 року в Україні мала набути чинності заборона реалізації гуртом і вроздріб необробленого молока, сиру домашнього виробництва, а також м'яса тварин так званого подвірного забою. Але через неготовність мережі приймальних пунктів вдруге маємо пролонгацію обмежувальних норм та Закон України “Про внесення змін до Закону “Про безпечність та якість харчових продуктів” [11]. Наразі ж проблема стоїть гостро й потребує вирішення.

Значної уваги викликає питання оподаткування членів особистих селянських господарств. Доходи громадян, одержані від ведення особистого селянського господарства, оподатковуються згідно зі ст. 165.1.24 Податкового кодексу України [12]. Вивчаючи дане питання науковці пропонують різні способи оподаткування та розподілу одержаних прибутків. Але часто з їх поля зору зникає ключова деталь – проблема адекватного оцінювання доходів членів особистих селянських господарств. Окремий документ, що регламентує оцінювання доходів від ведення особистого селянського господарства наразі відсутній. Перші нормативи були встановлені в 1998 р. Згодом було розроблено нормативи доходу від паїв, здійснено одноразову індексацію нормативів доходів від земельних ділянок для особистих селянських господарств. Право встановлення нормативів уряд делегував на обласний рівень, не визначивши при цьому базових правил уніфікації механізму встановлення нормативів на рівні регіонів. Наслідком таких дій стало повне розкоординування процесу індексації нормативів та їх невідповідність змінам життєвих реалій. Експертами центру соціально-економічних досліджень CASE Україна, на основі аналізу міжнародного досвіду, було розроблено пропозиції щодо оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності домогосподарств та єдиних правил перегляду/коригування таких нормативів [17]. Ураховуючи, що особисте селянське господарство як господарська діяльність, яка проводиться з метою задоволення особистих потреб, передбачає, що основна частина продукту виробляється в господарствах населення, розташованих в сільській місцевості, вважаємо, що запропонована методологія може бути взята за основу для оцінювання доходів від ведення особистого селянського господарства.

Специфіка організаційно-правової форми особистих селянських господарств позбавляє їх доступу до фінансових ринків, до організованих ринків збуту продукції, породжує необхідність працювати з посередниками. Виходом із цієї ситуації могло б стати залучення їх до кооперативів. Але відсутність статусу сільгоспвиробника нівелює цю можливість. Це вимагає визначення й вирішення низки суперечностей, що характерні цій формі господарювання як в організаційному, так і в правовому полі.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Таким чином, узагальнення організаційно-правових засад функціонування особистих селянських господарств дозволяє визначити наступні прорахунки в процесі їх залучення до сільськогосподарської кооперації:

1. Удосконалення методології адекватного оцінювання доходів від ведення особистого селянського господарства. Це дасть змогу: отримувати повну інформацію щодо дійсних масштабів товарності особистих селянських господарств, де буде відображено реальну картину щодо необхідності, напрямів та розміру державної підтримки цих форм господарювання; усунути нерівномірний розподіл податкового тягара в різних регіонах шляхом розробки єдиних базових правил уніфікації механізму встановлення нормативів.

2. Визначення єдиного, офіційно визнаного критерію для оцінки ступеня товарності господарств. У контексті євроінтеграційних процесів ця проблема буде загострюватись. Для всіх форм сільськогосподарської діяльності європейського простору характерною є розвиненість грошових операцій, що обумовлює побудову системи чіткого фінансового звітування. Наразі, більшість товарних ОСГ знаходиться поза межами організованої системи фінансової звітності. Виявлення товарних ОСГ автоматично вирішить не тільки цю проблему, а й проблему статусу сільгоспвиробника, що дозволить значно підвищити рівень охоплення їх кооперативними зв'язками. Це, у свою чергу, покращить питання кредитного фінансування, адже банки чітко розумітимуть з ким працюють. З іншого боку, якщо селянин матиме чітке розуміння, що держава не стягуватиме з нього додаткові кошти, в той час як ведення особистого селянського господарства є єдиним способом виживання (а не отримання прибутку), це послабить соціальну напругу на селі.

3. Упорядкування системи оподаткування особистих селянських господарств. Мається на увазі, що врегулювання вищевказаних процесів дозволить не тільки диференційовано підійти до вирішення цієї проблеми, а й в кінцевому рахунку сприятиме детінізації цього виду господарської діяльності, скорочення неформального сектору зайнятості, правовому врегулюванню праці членів особистих селянських господарств. Окрім того, чітко регламентована й визначена процедура оподаткування на рівні особистого селянського господарства сприятиме врегулюванню питання оподаткування на наступному рівні – рівні кооперативу. Адже хоча неприбутковий статус кооперативу визнано законодавчо, на практиці це й досі викликає низку суперечок. Через тінізацію діяльності товарних ОСГ, вони мають змогу уникнути стягнення податків, далі, об'єднуючись у кооператив, неприбутковий статус останнього знову дозволяє від них ухилятися.

4. Удосконалення земельних відносин. Йдеться про можливість будівництва на землях, відведених для ведення особистого селянського господарства. Адже, залучаючи ці форми господарства до процесів кооперації, ми повинні передбачити для них можливість будувати споруди й приміщення, необхідні для повноцінного функціонування новостворених кооперативів. Це вимагає розробки та фіксації відповідної норми, згідно якої власникам особистих селянських господарств, членам кооперативів, надаватиметься право на будівництво таких приміщень.

У контексті поставленої мети свідомо упущені питання прямої державної фінансової підтримки, а саме бюджетних дотацій, адресних виплат. На наш погляд, усунення прогалин у вищевказаних напрямках є не менш дієвим механізмом вирішення проблеми повноцінного входження особистих селянських господарств до ринкової системи в цілому. Більше того, такі заходи не суперечать вимогам щодо системи підтримки сільгоспвиробників заходами “жовтої” та “зеленої” скриньок.

**Література:**

1. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Безробітна чи таки одноосібник? // Рідне село [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ridneselo.com>.
3. *Гнибіденко І. Ф.* Трансформація ринку праці на селі: перспективи оптимізації неформальної зайнятості сільського населення / І. Ф. Гнибіденко, А. Д. Руснак // Економіка України. – 2014. – № 4.
4. *Горпинюк І.* Безоплатне набуття права власності на земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства / І. Горпинюк // Агробізнес сьогодні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua>.
5. *Гринчук Ю. О.* Методичні підходи до трактування поняття “особисте селянське господарство” як форми дрібнотоварного виробництва / Ю. О. Гринчук, І. В. Свиноус // Економіка та управління АПК : зб. наук. пр. Білоцерк. нац. аграрн. ун-т. – Біла Церква, 2012. – Вип. 8 (95).
6. *Демчак І. М.* Зайнятість сільського населення, її специфіка та особливості / І. М. Демчак // Ринок праці сільської місцевості: стан та перспективи розвитку : матеріали круглого столу (4 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд. І. Ф. Гнибіденко, Л. Г. Новаш. – К. : ІПК ДСЗУ, 2014.
7. *Збарський В. К.* Особисте селянське господарство у забезпеченні продовольчої безпеки України / В. К. Збарський, О. О. Непочатенко // зб. наук. пр. Уманського національного університету садівництва ; редкол. : А. Ф. Головчук (відп. ред.) та ін. – Умань, 2011. – Вип. 76. – Ч. 2: Економіка. – 412 с.
8. *Киризюк С. В.* Підвищення участі особистих селянських господарств у формуванні сільської економіки / С. В. Киризюк // Актуальні питання економічних наук : зб. матеріалів І Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 28-29 червня 2013 р.) / Східноукраїнський ін-т економіки та управління. – Донецьк : ГО “СІЕУ”, 2013.
9. *Лідовець Т. М.* Право на забудову житлових, господарських будівель та споруд на землях особистого селянського господарства / Т. М. Лідовець // Часопис Національного університету “Острозька академія”. Серія “Право”. – 2012. – № 1 (5).
10. *Лютик Т. В.* Економіко-організаційний механізм функціонування особистих селянських господарств : автореф. дис. ... к.е.н. : 08.07.02 / Т. В. Лютик. – Х., 2006. – 20 с.
11. *Павленко О.* Знято заборону на продаж продукції домогосподарств з 1 січня 2015 року / О. Павленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://1tv.com.ua>.
12. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості членів особистих селянських господарств : проект Закону від 19.02.2013 р. № 2214-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
14. Програма розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на 2013 – 2020 рр. : Проект. – К., 2012.
15. Про круглий стіл “Сімейні ферми: стан та перспективи розвитку” / Національний науковий центр “Інститут аграрної економіки” // Сімейні ферми: стан та перспективи розвитку : круглий стіл, 18.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naas.gov.ua>.
16. *Прокопа І. В.* Формалізація зайнятості в особистих селянських господарствах: проблема і підходи до її розв’язання / І. В. Прокопа // Ринок праці сільської місцевості: стан та перспективи розвитку : матеріали круглого столу (4 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд. І. Ф. Гнибіденко, Л. Г. Новаш. – К. : ІПК ДСЗУ, 2014.
17. Пропозиції щодо оцінювання доходів домогосподарств від провадження сільськогосподарської діяльності для цілей формування політики соціальної допомоги / Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [case-ukraine.com.ua](http://case-ukraine.com.ua).
18. *Табенська О. І.* Сучасні інтеграційні процеси в агропромисловому комплексі України / О. І. Табенська // Зб. наук. пр. ВНАУ. Серія “Економічні науки”, 2013. – № 3 (80).
19. *Тернівський Т.* Як розвиваються сімейні ферми в Україні [Електронний ресурс] / Т. Тернівський // Національний прес-клуб з аграрних та земельних питань. – 22.10.2014. – Режим доступу : <http://socportal.info>.

**Kucheriava K. Ya. Optimizing organizational and legal framework for personal peasant farms as cooperation development basis in agricultural sector.**

*A generalization of the organizational and legal framework for personal peasant farms has been made. Ways have been proposed to avoid systemic misjudgments of state regulation with regard to getting personal peasant farming involved in the agricultural cooperation processes.*

**Key words:** personal peasant farm, agricultural sector, cooperation.

Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.

**УДК 351:796.011.1:615.825**

**І. Є. Рибчич,**

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ**

*Досліджено концептуальні засади державного управління розвитком сфери фізичної культури і спорту в Україні. Окреслено понятійно-категоріальний апарат механізмів державного регулювання фінансово-економічного стану галузі. Проаналізовано адміністративно-правові аспекти ресурсного забезпечення розвитку спорту в Україні. З'ясовано вплив соціально-гуманітарної політики держави на стан розвитку фізичної культури населення.*

**Ключові слова:** державне управління, фізична культура, населення, регулювання, ресурсне забезпечення, спорт, сфера, розвиток.

Реформаційні процеси, що відбуваються в Україні, спричиняють істотні зміни в усіх сферах суспільного життя. Даний факт обумовлює необхідність вирішення проблеми поступального інноваційного розвитку сфери фізичної культури та спорту в умовах розвитку ринкових відносин на основі відповідного ефективного механізму державного регулювання та розбудови соціально орієнтованої економічної політики.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства актуальним є всебічне підтримання сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення людини оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, упровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю.

За сучасних умов відбувається процес спеціалізації наукового знання, становлення наукових шкіл досліджень розвитку сфери фізичної культури та спорту. Широке коло питань, пов'язаних із дослідженням проблематики управління розвитком сфери фізичної культури та спорту на державному і регіональному рівні, знайшло своє відображення у працях відомих вітчизняних вчених і фахівців: В. Бауер, І. Бланк, В. Базилевич, П. Бубенко, М. Дутчак, Ю. Мічуда, В. Мудрик, І. Приходько, Г. Путятіна, П. Рожков. Окремі адміністративно-правові аспекти означеної проблеми досліджували такі вітчизняні та зарубіжні фахівці: В. Авер'янов, С. Алексєєв,

О. Андрійко, І. Арістова, Л. Арістова, Р. Гостєв, С. Гуськов, І. Залюбовська, М. Коваль, В. Костицький, В. Курило та ін. Перехід сфери фізичної культури і спорту на умови існування в нових економічних умовах обумовлює формування управлінської й економічної інфраструктур, успішне функціонування яких неможливе без зміни всієї системи управлінських і підприємницьких відносин. Пізніше почали з'являтися дослідження, що розглядають такі поняття і категорії, як підприємницька діяльність, природа і характер економічних відносин у сфері фізичної культури і спорту, ринок фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг, спортивний маркетинг, спонсорство і контактування у спорті.

Як зазначають науковці, чітке розуміння та осмислення ресурсного механізму, співвідношення та ролі окремих його елементів є важливим для забезпечення ефективної реалізації політики держави [1]. Проблема науково-теоретичного обґрунтування змісту досліджуваних понять присвячено праці вчених у сфері фінансово-ресурсного забезпечення. Але, єдиної думки щодо їх визначення та, відповідно, їх складових не існує, що цілком природно, адже кожен із дослідників підходив до їх змістового обґрунтування з позиції певної галузі знань, специфіки та особливостей функціонування певного соціально-економічного інституту.

У наукових колах різних галузей знань точиться наукова дискусія щодо визначення перспективних шляхів удосконалення ресурсного забезпечення фізичної культури та спорту, під час якої не проводиться відповідного розмежування між власне системою ресурсного забезпечення діяльності сфери фізичної культури та спорту і механізмами фінансового регулювання цих процесів. Неповною мірою окреслено серед них є проблематика розробки соціально-ринкових механізмів інноваційного розвитку сфери фізичної культури і спорту, що створює умови для відбору та реалізації стратегії сталого довгострокового її розвитку.

Метою статті є з'ясування особливостей державного регулювання забезпечення фінансово-ресурсного розвитку галузі фізичної культури і спорту в Україні.

Сфера фізичної культури та спорту як галузь виробництва фізкультурно-спортивних послуг є середовищем, у якому створюється життєвий простір реалізації спеціально-прикладних знань її працівниками з метою задоволення різноманітних потреб фізкультурно-оздоровчого, спортивного характеру соціуму, держави, певних верств суспільства, окремого індивіда. Надзвичайно широкий спектр суспільних потреб і високі вимоги до кількісно-якісних характеристик створюваного продукту галузі є тими факторами, що зумовлюють цільове спрямування діяльності системи галузі, з виокремленням її підсистем зі специфічними, лише їм притаманними завданнями, що дає змогу систематизувати й класифікувати профільний кадровий корпус, який забезпечує функціонування галузі в цілому, а також окремих її підсистем [3].

У державній програмі розвитку фізичної культури та спорту на 2012 – 2016 рр. визначено, що сфера фізичної культури та спорту знаходиться в кризовому стані, який є небезпечним викликом соціальної і гуманітарної безпеки країни. Серед чинників, що обумовлюють розвиток та поглиблення кризових явищ, є рівень ресурсного забезпечення діяльності галузі, який є вкрай недостатнім, що обумовлено не тільки важким економічним становищем держави, кризами світової економіки тощо, але й проблемами суспільно-політичного, управлінського, науково-методологічного характеру. Саме ці питання обумовлюють необхідність упорядкування та розробки засад державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту в Україні.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Як свідчить світовий досвід, засоби фізичної культури і спорту володіють універсальною здатністю в комплексі розв'язувати проблеми підвищення рівня здоров'я населення та формування здорового морально-психологічного клімату в колективах і в суспільстві в цілому. Розуміння того, що майбутнє будь-якої країни пов'язано зі здоров'ям членів суспільства, зумовило посилення ролі фізичної культури і спорту в діяльності зі зміцнення держави й суспільства, активного використання засобів фізичної культури і спорту в підтриманні та зміцненні здоров'я населення. Розв'язання проблем адміністративного регулювання фізичної культури та спорту й чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади зі здійснення контролю у сфері фізичної культури і спорту, чітке розмежування повноважень органів публічної влади й органів місцевого самоврядування, розроблення шляхів оптимізації державного регулювання фізичної культури і спорту є визначальними чинниками поліпшення якості цього регулювання.

На сучасному етапі розвитку фізичної культури і спорту існує потреба у визначенні подальшої стратегії дій на основі узагальнення вітчизняної практики з урахуванням положень Конституції України, законодавчих та нормативних актів. Стратегічною метою відновлення та реформування сфери фізичної культури і спорту є: підвищення якості життя та рівня здоров'я населення; підтримання високого рівня працездатності людей; профілактика негативних соціальних явищ з боку незайманої молоді; розвиток спортивної інфраструктури. Однак необхідно чітко виокремити роль і місце держави в цій галузі спортивного підприємництва та благодійності. Усі ці напрями розвитку фізичної культури та спорту існують, але чіткі межі їх втручання та ефективності досі не визначено [4]. Водночас існує низка об'єктивних і суб'єктивних факторів, які гальмують подальший розвиток сфери фізичної культури та спорту. Це, насамперед, методологічні й правові чинники обґрунтування державної політики розвитку сфери фізичної культури та спорту, це стримує формування прозорого сектора спортивних послуг і його інноваційний розвиток.

Можна стверджувати, що сфера фізичної культури та спорту зазнає фінансової, інформаційної, інституційної, інфраструктурної та системної кризи. Необхідно сформулювати методологічні основи розвитку сфери фізичної культури та спорту, впровадження законодавчої бази регулювання сфери фізичної культури та спорту, в яких необхідно чітко сформулювати роль держави та приватного сектора. Слід також уважати негативним чинником непослідовну політику держави стосовно виконання норм законів, які регламентували ті або інші елементи системи державного регулювання ринкових відносин у сфері фізичної культури та спорту. Таким чином, запропоновані рекомендації нададуть можливість вплинути на вирішення низки соціально-економічних проблем, а саме: проблеми оздоровлення нації та проблеми шкідливих звичок тощо.

Фізична культура – це сукупність досягнень суспільства у створенні та раціональному використанні спеціальних засобів, методів і умов цілеспрямованого вдосконалення людини. Головними показниками розвитку фізичної культури на нинішньому етапі розвитку нашої держави є рівень здоров'я та фізичний розвиток різних верств населення. Механізм державного управління – це сукупність засобів, методів, важелів за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-яку соціально-економічну систему з метою досягнення визначених цілей, і основою ефективного застосування яких є дотримання наріжних принципів управління, наявність прямих і зворотних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління [2]. Поняття

“державне регулювання” вживається в контексті цільового впливу органів державної влади на певний об’єкт управління – соціально-економічну систему, галузь, суспільні відносини в певній сфері тощо, яке здійснюється завдяки реалізації функцій та механізмів із дотриманням принципів управлінської діяльності.

Отже, державне регулювання розуміється саме як спрямованість управлінської діяльності, яка передбачає впорядкування, систематизацію, улаштування певного об’єкта управління з метою досягнення ним певного стану, ефективного функціонування, забезпечення виконання ним свого соціального призначення. Зміст поняття “державне регулювання” необхідно визначати через розуміння його як функції державного управління, і тому змістом державного регулювання є діяльність з реалізації функцій держави або створення і застосування норм для забезпечення певного виду діяльності. Таким чином, державне регулювання як функція спрямована на забезпечення реалізації інших функцій державного управління, що, власне, призводить до втрати її сутнісного змісту, адже функції завжди конкретні і визначають чітко окреслений вид діяльності [6].

Механізм державного регулювання розглядається як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов’язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи або як сукупність форм, методів, засобів впливу на економіку, що охоплюють економічні відносини, які склалися між суб’єктами та об’єктами регулювання в процесі визначення та реалізації мети. Під державним регулюванням розвитку фізичної культури та спорту розуміється скоординована відповідно до загальнонаціональних інтересів та державної політики у сфері фізичної культури та спорту діяльність органів державної влади, спрямована на створення оптимальних нормативно-правових, організаційних, адміністративних умов для функціонування системи ресурсного забезпечення фізичної культури і спорту в Україні.

Державне ресурсне регулювання розвитку сфери фізичної культури та спорту впорядковує, організовує, спрямовує діяльність системи ресурсного забезпечення галузі, а остання – через відповідні механізми реалізує функції фінансового регулювання розвитку фізичної культури та спорту. Під поняттям “механізм державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту” ми розуміємо методологічну сукупність взаємопов’язаних та узгоджених за цільовим спрямуванням економічних, правових, адміністративних методів, засобів, інструментів, важелів спрямованих на формування, розподіл, використання ресурсів, призначених забезпечити функціонування та розвиток фізичної культури та спорту в Україні [9]. Ще однією складовою механізму державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту є методологічна сукупність правових, економічних, адміністративних методів, засобів, інструментів та важелів, специфіка застосування та зміст впливу яких визначається цільовою спрямованістю та процесуальним етапом регулювання. Правові та адміністративні методи на всіх процесуальних етапах представлені правовим регламентуванням, розпорядче-юридичними діями; адміністративним нормуванням; санкціями за порушення адміністративного законодавства.

Визначені перспективні шляхи удосконалення механізмів ресурсного регулювання розвитком фізичної культури та спорту не претендують на повну вичерпність, а відзначають лише найбільш критичні та нагальні проблеми, що потребують розв’язання [8]. Становлення соціально-ринкової економіки відбулось



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

в Україні в дуже стислі строки. Цей процес характеризується формуванням суспільства, яке досягло високого рівня добробуту та економічної стабільності, а також подальшим удосконаленням соціальної функції держави, зростанням витрат держави на соціальну сферу й розвитком соціальної інфраструктури. Внутрішній стан суспільства та існуючі проблеми є реальним джерелом формування цілей соціально-економічного розвитку держави. Життя сучасного суспільства неможливе без передбачення майбутнього, визначення цілей і завдань його розвитку, обґрунтування засобів досягнення поставлених цілей, тобто без стратегії розвитку на певний період часу. Сутність державного управління соціально-економічним розвитком вимагає налагодженого цілепокладання, конкретного прогнозування, програмування та планування дій, визначення економічної політики держави щодо найважливіших економічних і соціальних процесів та формування ставлення до них держави в особі законодавчої та виконавчої влади, враховуючи вплив ринкової інфраструктури.

Принципово нова система соціально-економічних відносин, які формуються в Україні, має бути адекватно відтворена в соціальній політиці держави. Процес здійснення активної соціальної політики повинен бути спрямований на формування нової якості соціального буття, на підвищення індексу людського розвитку. У складній структурі суб'єктів соціального розвитку і здійснення соціальної політики безпосереднім і основним суб'єктом є особистість, індивідуальність [5]. Жодне завдання соціального розвитку і соціальної політики не може бути розв'язане, якщо не будуть створені умови для самореалізації потенціалу людини. Поліпшити ситуацію можна за умови, якщо в центрі реформування системи господарювання й управління буде людина з її інтересами і проблемами. Однак, як свідчить досвід, реформування сфери соціального розвитку в Україні здійснюється непослідовно і суперечливо. Однією з причин такого становища є невизначеність загальних теоретичних положень. Нові умови господарювання вимагають перегляду теоретичних засад цієї проблеми.

Крім того, входження України в європейське співтовариство накладає певні зобов'язання щодо врахування міжнародного досвіду впровадження ринкових організаційно-правових моделей соціального розвитку та сформованого рівня соціальних стандартів життя, а також розвитку соціальної інфраструктури, діяльність якої зорієнтована на задоволення соціально-культурних, духовних та інтелектуальних потреб людини. Сприяння формуванню в людини здорового способу життя визначене законодавством України як один з основних напрямів державної політики, що передбачає необхідність багатосекторальної діяльності, залучення до неї держави, громади, некомерційних і комерційних неурядових організацій та індивідуумів. Разом з тим, не менш актуальною є проблема забезпечення виконання вимог чинного законодавства щодо сприяння здоров'ю та здоровому способу життя з боку всіх суб'єктів суспільних відносин. На сьогодні досить широка нормативна база, напрацьована в Україні з цього питання, є недостатньо ефективною через невиконання діючих законів [7]. Проблема ефективного розвитку сфери фізичної культури та спорту як сегменту соціальної інфраструктури має актуальне значення для України.

Поглиблення реформування економіки суттєво впливає на розвиток ринкових відносин у сфері фізичної культури та спорту в Україні, що характеризується змінами форм власності, форм господарювання, правил, прийомів управління фізичною культурою та спортом, якістю популяризації здорового способу життя. Сталий

розвиток ринкової економіки має певні соціальні орієнтири на якість життєдіяльності населення, на виховання людини, яка має гармонійне поєднання в собі духовного багатства, моральну чистоту та фізичну досконалість через формування потреби у веденні здорового способу життя. Організаційна, управлінська та економічна діяльність у сфері фізичної культури та спорту направлена на задоволення зростаючих потреб населення в фізкультурно-оздоровчих послугах високої якості, які сприятимуть розвитку людського потенціалу, впровадженню європейської системи цінностей та розвитку сфери фізичної культури і спорту у регіоні.

Ураховуючи той факт, що сфера фізичної культури та спорту стосується соціально-економічного аспекту життєдіяльності людини та функціонує в умовах ринкової економіки, доцільним, на наш погляд, є застосування системного підходу до розробки стратегічних заходів соціально-ринкового механізму інноваційного розвитку сфери фізичної культури та спорту в Україні. Економіка фізичної культури і спорту вивчає процеси, відносини, причинно-наслідкові зв'язки, що виникають у зв'язку з наданням фізкультурно-спортивних послуг. Сукупність цих процесів і пов'язаних з ними відносини утворюють економічну систему фізичної культури і спорту. Для сфери фізичної культури і спорту особливої значущості набуває планомірна форма координації господарської діяльності, що представляє систему взаємозв'язаних ланок. В умовах жорсткої конкурентної боротьби та швидко змінюваної ситуації фізкультурно-спортивні організації повинні не лише концентрувати увагу на внутрішньому стані справ, але й виробляти довгострокову стратегію поведінки, яка б дозволяла встигати за змінами, що відбуваються в навколишньому оточенні. У минулому багато організацій могли успішно функціонувати, звертаючи увагу в основному на щоденну роботу, на внутрішні проблеми, пов'язані із підвищенням ефективності використання ресурсів в поточній діяльності [9]. Однак зараз, хоч і не змінюється завдання раціонального використання потенціалу в поточній діяльності, виключно важливим стає здійснення такого управління, яке забезпечує адаптацію фізкультурно-спортивної організації до швидко змінюваних зовнішніх умов.

Прискорення змін в оточуючому середовищі, поява нових потреб і змін позиції споживачів, зростання конкуренції за ресурси, інтернаціоналізація підприємництва, поява нових досягнень науки та техніки, розвиток інформаційних мереж, широка доступність сучасних технологій, зміна ролі людських ресурсів, а також низка інших причин спричинили різке зростання значення стратегічного управління. Ефективність стратегічного управління залежить від розробки складної системи шляхів, способів, форм і методів раціонального й ефективного розміщення основних структурних елементів ринку фізкультурно-спортивних послуг та їхнього взаємоузгодженого та збалансованого функціонування. Ступінь впливу фізичної культури та спорту на країну, регіон забезпечує сумісність їх розвитку зі збереженням навколишнього середовища і різноманітності біологічних ресурсів, культурою і цінностями місцевого населення, що в цілому забезпечує економічну ефективність управління ресурсами.

Аналіз тенденцій розвитку сфери фізичної культури та спорту в ринкових умовах свідчить про те, що головними елементами впровадження соціально-ринкового механізму її функціонування повинні бути: система динамічного балансу попиту та пропозиції, комерціалізація, інноваційна політика органів місцевої влади, формування ефективних організаційно-правових та управлінських структур. Процес реформування економіки вимагає нових підходів до управління фізкультурно-спортивними

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

організаціями: на перший план виходять ринкові схеми й економічні критерії ефективності, підвищуються вимоги до гнучкості управління, тому що економічне середовище в даний час украй нестабільне.

Науково-технічний прогрес і динаміка зовнішнього середовища змушують сучасні фізкультурно-спортивні організації перетворюватися на усе більш складні інформаційні системи. Для забезпечення керованості таких систем необхідні нові моделі, прийоми і правила управління, що відповідають складності функціонування суб'єкта економіки. У конкурентній боротьбі перемагає той, хто краще задовольняє інтереси споживачів, тому кожна організація повинна прагнути до розвитку конкурентних переваг, тобто до примноження ключових чинників успіху. Подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на систематизацію, класифікацію, визначення складових механізмів матеріально-технічного, медичного, правового іншого видів забезпечення діяльності галузі.

### Література:

1. Барський Ю. М. Сутність та принципи фінансового регулювання економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] / Ю. М. Барський, Т. Л. Маркевич // Пробл. використ. соц.-економ. та природ.-ресурс. потенц. регіону: фін. політ. та інвестиції : зб. наук. пр. – 2011. – № 4. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії “державне регулювання” / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУПУ. – 2007. – № 3. – С. 46– 58.
3. Гончаренко А. І. Спортивне спонсорство як альтернативне джерело фінансового забезпечення дитячо-юнацьких спортивних шкіл / А. І. Гончаренко // Сталій розвиток економіки. – 2012. – № 13 – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
4. Жарая С. Б. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності: до питання термінології [Електронний ресурс] / С. Б. Жарая // Наук. вісник Академ. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління”. – 2011. – № 3 – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
5. Івашко А. О. Концептуальні основи фінансового механізму [Електронний ресурс] / А. О. Івашко // Наук. вісник Волинського нац. ун-ту ім. Л. Українки. – 2010. – № 4. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
6. Кремень О. І. Категорія “Фінансовий механізм”: науково-методичні підходи до тлумачення сутності [Електронний ресурс] / О. І. Кремень, В. М. Кремень // Інноваційна економіка. – 2012. – № 33. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
7. Про фізичну культуру і спорт : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Радченко О. В. Категорія “механізм” у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони. Серія “Державне управління”. – 2009. – № 3. – С. 64– 69.
9. Шевцова О. Й. Концептуальні засади удосконалення фінансового механізму розвитку людського потенціалу в Україні [Електронний ресурс] / О. Й. Шевцова, С. В. Качула // Вісник Дніпропетровського ун-ту Серія “Економіка”. – 2012. – № 6 (3). – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

### **Rybchych I. Ye. State regulation of resource capacity of physical culture and sports in Ukraine.**

*The principles for public administration of physical culture and sports development in Ukraine are investigated. The concepts and categories of state regulation of financial and economic condition of the sphere is outlined. Analysis of the administrative and legal aspects of resource support for developing sports in Ukraine is conducted. The influence of socio-humanitarian policy on the state of physical culture development is explored.*

**Key words:** public administration, physical culture, population, regulation, resource support, sports, sphere, development.

Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.

**УДК 352.073.544(477)**

**С. В. Бізюк,**

*здобувач кафедри*

*регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ,  
м. Харків*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Окреслено напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. Наведено шляхи вирішення питання удосконалення земельних відносин в Україні.*

**Ключові слова:** земельні відносини, органи місцевого самоврядування, організаційно-економічний механізм, регулювання земельних відносин.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується впливом значної кількості об'єктивних і суб'єктивних чинників політичного, правового, економічного та психологічного характеру. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними й фінансовими ресурсами.

У цьому контексті важливе значення має управління земельними ресурсами в діяльності органів місцевого самоврядування як важливого фактору фінансової стабільності територіальної громади.

Розв'язання окреслених проблем актуалізує як наукову, так і практичну значущість удосконалення організаційно-економічного механізму регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, місцевого самоврядування зокрема, щодо регулювання земельних відносин є досить чисельними. Особливості державного регулювання земельними ресурсами розкриваються в працях Ю. Білика, А. Даниленка, Д. Добряка, О. Євграфова, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Ковальського, П. Кулініча, М. Латиніна, Т. Лозинської, С. Майстра, А. Мартина, О. Мельниченко, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, А. Третяка та ін.

Відаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід відзначити, що проблеми організаційно-економічного механізму регулювання земельних відносин органами місцевого в Україні ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Мета статті – окреслити напрями вдосконалення організаційно-економічного механізму регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні.

На сьогодні в місцевому самоврядуванні існує чимало проблем, які потребують дослідження й вирішення. Однією з основних, як указують дослідники, є упровадження механізмів фінансової незалежності місцевого самоврядування [7, с. 4]. Багато в чому дана проблема може бути вирішена завдяки проведенню реформ у земельних відносинах в Україні. Але в той же час проголошена земельна реформа не супроводжувалась комплексом робіт із державного землеустрою та землевпорядкування, суб'єкти

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

місцевого самоврядування відсторонені від впливу на земельні відносини, не створено систему з раціонального використання і охорони ґрунтів. За таких умов вести розмову про еволюційний розвиток бажаних за формами, змістом і розмірами господарюючих суб'єктів на родючих українських землях уявляється недоречним.

Досить важливим є забезпечення умов вільного господарювання та господарської ініціативи і самореалізації, дешеве довгострокове кредитування та гарантії збуту виробленої продукції за стабільними цінами для господарств (відповідно сформованих землеволодінь і землекористувань) – учасників реалізації пропонованої державної політики. Для цього необхідно:

- створювати необхідні умови для вільного і повного забезпечення вітчизняною продукцією і продуктами (натуральна екологічно чиста (органічна) високобілкова продукція рослинництва і тваринництва) потреб внутрішнього ринку на конкурентній основі, створюючи передумови та можливості купівельної спроможності для всіх громадян України. Здійснювати закупівлю їх лише на відкритих торгах для потреб держави, включаючи демпферні, стратегічні запаси довготермінового зберігання;

- спрямовувати розвиток АПК на максимальне виробництво і реалізацію на зовнішніх ринках продукції господарствами, які відповідно сформуливали землекористування і стали активними учасниками реалізації пропонованої державної політики, надлишків виробленої власної продукції, особливо продуктів харчування та промислової переробки (запроваджуються стандарти, які відповідатимуть вимогам СОТ);

- дозволити вільно завозити всю продукцію, яку неможливо або не вигідно виробляти в Україні. Для цього передбачається впровадити відповідні стимулюючі механізми, в тому числі національні стандарти, які відповідають національним вимогам, та інші заходи національної безпеки.

Беручи до уваги наслідки паювання земель і непрозорість, утвердження інституту транспарентності є багаторічною тенденцією для великої групи розвинутих країн [6, с. 4], у створюваних механізмах остаточного роздержавлення інших земель сільськогосподарського призначення за допомогою ПАТ “Державний земельний банк”, вважаємо, що досягнення поставленої мети стосовно створення і функціонування бажаних за розміром і структурою сучасних сільськогосподарських землеволодінь та землекористувань може відбутися за певних умов.

Одним із важливих завдань для реформування земельних відносин є здійснення на всій території державної кадастрової оцінки землі та забезпечення переходу на систему земельних платежів, які формуються на основі рентної вартості землі. Систематичне проведення державної оцінки земель у системі державного земельного кадастру дозволить створити механізми, що забезпечать проведення більш раціональної податкової й інвестиційної політики держави, підвищити ефективність управління земельними ресурсами України, що в результаті забезпечуватиме збільшення дохідної частини бюджетів органів місцевого самоврядування і сприятиме якісному вирішенню соціально-економічних проблем територіальної громади.

У зв'язку з цим у законодавство, що регулює систему земельних платежів в Україні, необхідно терміново внести серйозні зміни [2, с. 31], виходячи з того, що:

- ставки земельних платежів повинні бути економічно значущими і чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; земельні платежі повинні бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів;

- пільгове оподаткування повинне регулюватися тільки заходами і термінами сплати платежів і зборів;

– система платежів за землю, крім земельного податку і орендної плати, повинна включати також і одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, а також збори від трансакцій із землею, за користування земельною інформацією, штрафи;

– земельні платежі необхідно встановлювати незмінними щонайменше на п'ятирічний термін.

В Україні налічується 29 801 населений пункт, з яких лише в 16 738 (56 %) встановлено їх межі згідно з проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів [12, с. 211]. Крім того, підлягає розмежуванню 29,2 млн га земель. Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади прийняли 2,3 тис. рішень щодо розмежування земель державної та комунальної власності площею 4,7 млн га. Так, лише в 2011 р. прийнято 120 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності на площі 1,1 млн га [4].

Відсутність меж породжує невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, що призводить до зростання суперечностей як у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і у відносинах між місцевим самоврядуванням та мешканцями громади, а також неефективного управління територією, неврегульованості бази оподаткування (плати за землю).

Держземагентством розроблено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури встановлення та зміни меж населених пунктів” [8], яким передбачається спростити процедуру встановлення та зміни меж населених пунктів.

Запропоновані зміни до Земельного кодексу України та Закону України “Про землеустрій” передбачають, що в разі розширення населеного пункту за рахунок незабудованих територій, на які відсутня містобудівна документація, проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень розробляються відповідно до генеральних планів населених пунктів, а в інших випадках – відповідно до затвердженої документації із землеустрою щодо інвентаризації земель.

Окрім цього, передбачено, що межі адміністративно-територіальних утворень будуть відображатися на чергових кадастрових планах, а не посвідчуватись державним актом України, що значно скоротить процедуру розробки проекту землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень. З метою вирішення спірних питань між суміжними землекористувачами щодо меж районів, міст, сіл, селищ, районів у містах зазначеним законопроектом передбачається створення відповідними органами місцевого самоврядування погоджувальних комісій, що дозволить урегулювати земельні спори та розблокує узгодження меж населених пунктів [4].

Необхідною умовою успішного проведення земельної реформи є прозорість, відкритість і можливість залучення громадськості до її реалізації.

У роботі органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективності управління земельними відносинами необхідно реалізувати такі пріоритетні напрями земельної реформи в населених пунктах:

- 1) сприяння розвитку різних форм власності на землю;
- 2) впорядкування механізмів платності землекористування;
- 3) охорона земель і оптимізація землекористування;
- 4) удосконалення системи контролю над станом земельних ресурсів.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Першочерговим завданням забезпечення розвитку різних форм власності на землю є виокремлення власників і користувачів земельних ділянок на основі розмежування державної та комунальної власності на землю з подальшою передачею земель в оренду та її частковою приватизацією. Розмежування форм власності на земельні ділянки населених пунктів сприятиме їх раціональному використанню, збільшенню рентних надходжень, задоволенню потреб суб'єктів землекористування. Органи місцевого самоврядування як основні власники і користувачі земель населених пунктів мають визначити конкурентоспроможні форми землекористування (акціонерна, кооперативна, корпоративна). Щоб сприяти їх успішному розвитку, ці форми мають бути представлені різноманітними інституціями, які репрезентують інтереси основних секторів землекористування: громадського, приватного, державного. Недієздатні форми власності мають бути трансформовані в ефективні форми господарювання, а інколи навіть в інші форми власності. Однак цей процес повинен бути відкритим для участі всіх зацікавлених власників землі і підлягати громадському контролю [13].

Запровадження самоврядного контролю за використанням і охороною земель регламентовано Земельним кодексом України 2001 р. [3]. Його здійснюють сільські, селищні, міські, районні, обласні ради відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10]. Норма ст. 189 Кодексу встановлює, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами, продубльована в Законі України “Про охорону земель” (ст. 5, 20) [11].

Самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження [14, с. 211]. Вони являють собою реалізацію земельних інтересів Українського народу – через діяльність двох гілок публічної влади – органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Крім того, державний і самоврядний контроль за використанням і охороною земель мають спільну мету, яка полягає в забезпеченні охорони земель як основного національного багатства. Різниця між ними полягає в характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [5].

Повноваження сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин визначені ст. 12 Земельного кодексу України та ст. 12 Закону України “Про охорону земель” [3; 11]. У цих же статтях йдеться про право сільських, селищних, міських рад на обмеження, тимчасову заборону (зупинення) використання земель громадянами та юридичним особами у випадку порушення ними вимог земельного законодавства. При цьому Земельний кодекс чітко відносить до компетенції відповідних рад здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель, а Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10] питання здійснення контролю за використанням і охороною земель, додержанням земельного законодавства (п. 1 ст. 33), виконанням проектів і схем землеустрою, проектів внутрішньогосподарського землеустрою (п.10 ст. 33), за використанням коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (випуком) земельних ділянок (п. 17 ст. 33), відносить лише до делегованих повноважень виконавчих органів рад у галузі регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища (пп. 1 п. б ч. 1 ст. 33). Таким

чином, із Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” слідує, що сільські, селищні, міські ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дозволяють їм опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їх територій.

Зокрема, до компетенції відповідних рад належить: вирішення питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розміру плати за користування природними ресурсами, які знаходяться у власності відповідних територіальних громад; надання дозволів на спеціальне користування природними ресурсами місцевого значення, а також їх скасування; прийняття рішень про організацію чи оголошення територій та об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об’єктів природно-заповідного фонду; внесення пропозицій до відповідних державних органів про визнання природних та інших об’єктів, що мають екологічну, історичну, культурну чи наукову цінність, пам’ятками природи, історії або культури; надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об’єктів, сфера екологічного впливу яких включає відповідну територію; затвердження місцевих містобудівних програм, планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації тощо [1].

Районні та обласні ради також безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а вирішують загальні питання регулювання земельних відносин, делегуючи функції безпосереднього контролю за використанням і охороною земель відповідним місцевим державним адміністраціям (статті 43-44 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Таким чином, Земельний кодекс виділяє самоврядний контроль як форму державного контролю, але не визначає його змісту, отже, створюються підстави для правових колізій.

На нашу думку, самоврядний контроль є формою державного контролю на місцевому рівні і одночасно засобом громадського контролю за станом земельного простору територіального утворення.

Погоджуємося з С. Хом’яченко, яка зазначає, що Земельний кодекс обмежує застосування самоврядного контролю за використанням та охороною земель лише тими землями, які перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст та їх спільній власності [14]. На нашу думку, ця норма потребує перегляду, виходячи з того, що ст. 4 Закону України “Про державний контроль за використанням і охороною земель” [9] визначає об’єктом державного контролю всі землі в межах території України, отже, об’єктом самоврядного контролю повинні виступати всі землі в межах територіального утворення. Таким чином, органи місцевого самоврядування повинні бути наділені повноваженнями, які б надавали їм право контролювати використання всіх земель у межах відповідних територій з метою забезпечення не тільки норми чинного земельного законодавства, а й затверджених планів забудови та розвитку територій населених пунктів.

Самоврядний контроль за використанням і охороною земель – це діяльність органів місцевого самоврядування територіальних утворень (сільських, селищних, міських, районних і обласних рад), спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах [5, с. 246].

Таким чином, органи місцевого самоврядування повинні ефективно регулювати розвиток земельно-ресурсного потенціалу населених пунктів, раціонально



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

використовувати земельні ділянки, що перебувають в їхньому розпорядженні. Для реалізації організаційно-економічного вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами необхідно додатково реалізувати низку заходів, серед яких: закінчити приватизацію земельних ділянок у населених пунктах фізичними особами, інвентаризацію та грошову оцінку земель. Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення досвіду країн ЄС щодо заявленого напрямку наукових пошуків.

### Література:

1. Данілко Н. І. Розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування різного рівня у земельних відносин [Електронний ресурс] / Н. І. Данілко // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – С. 53. – Режим доступу : [irbis-nbuv.gov.ua](http://irbis-nbuv.gov.ua).
2. Дорош Й. Напрями удосконалення екологічної політики в галузі земельних відносин / Й. Дорош // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 2. – С. 28–33.
3. Земельний кодекс України (із змінами та доповненнями) // ВВР України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 12.
4. Кобець М. Становлення ринку сільськогосподарських земель в Україні: зміни, тенденції та світовий досвід [Електронний ресурс] : Доповідь на засіданні земельної спілки України 11 липня 2011 р. / М. Кобець. – Режим доступу : <http://www.zcu.org.ua>.
5. Крассов О. Я. Земельное право современной России : [учеб. пособие] / О. Я. Крассов. – М. : Дело, 2003. – 624 с.
6. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю. О. Куц // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 3–10.
7. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 4.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури встановлення та зміни меж населених пунктів [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про державний контроль за використанням і охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. із змінами // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
11. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
12. Територіальна громада: заневість, дієвість : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. “Апостроф”, 2011. – 340 с.
13. Тимофієва С. Б. До питання про ефективність землекористування в умовах сучасного міста / С. Б. Тимофієва, Ю. Г. Ільяшенко, О. О. Нечипорук // Коммунальное хозяйство городов : научн.-техн. сб. – Х., 2008. – № 82. – С. 244–248.
14. Хом'яченко С. І. Розвиток та систематизація законодавства України про контроль за використанням та охороною земель / С. І. Хом'яченко // Проблеми кодифікації законодавства України : тези доп. і наук. повідомлень наук.-практ. конф. – К. : НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – 2004. – С. 210–213.

**Bisikin S. V. Organizational-economic mechanism of regulation of local governments in Ukraine.**

*The article outlines the basics of analysis of organizational and economic mechanism of regulation of land relations in Ukraine local outlined directions of improvement are ways to address the issue of improving land relations in Ukraine.*

**Key words:** land relations, local government, organizational and economic mechanism of regulation of land relations.

*Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.*

# **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

---

**УДК 352.9:338.26:332.02**

**І. Л. Гурняк,**

*к.е.н., доц., доцент кафедри міжнародного економічного аналізу і фінансів  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
м. Львів*

**О. І. Яремчук,**

*аспірант кафедри міжнародного економічного аналізу і фінансів  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
м. Львів*

## **СИСТЕМНА ПОТУЖНІСТЬ І ГРОМАДЯНСЬКА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Розглянуто цілі функціонування територіальної громади – системну потужність і громадянську ефективність. Проаналізовано функціонування муніципальних корпорацій у США та цивільних корпорацій Швейцарії. Продемонстровано кроки осучаснення та зростання продуктивності діяльності територіальних громад у світі.*

**Ключові слова:** громадянська ефективність, зарубіжний досвід, системна потужність, США, територіальна громада, цілі, Швейцарія.

У реаліях сьогодення серед науковців України триває дискусія стосовно актуальності та необхідності адміністративно-територіальної реформи, надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізації. Згідно з урядовим законопроектом, вважається, що створення укрупненої адміністративно-територіальної одиниці – громади, надання їй спільних бюджетних ресурсів (і навіть частини додаткових податкових надходжень) є інструментом вирішення спектру проблем соціального забезпечення, слабкості територіальної інфраструктури. Про громадянську ефективність практично ніхто не говорить. Проте необхідно звернути увагу на дослідження саме критеріїв оцінки ефективності зазначених інструментів, а вже потім планувати етапи їх застосування чи взагалі відмовитись від їх залучення у вітчизняну практику. Адже часто автори виступів із середовища політикуму чи навіть наукових інституцій не заглиблюються в ці поняття і не розрізняють особливостей функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування, їх взаємозв'язку. Переважно вітчизняна преса наповнена тезами про те, що управління

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

безпосередньо громадою, ініціативи громади чинять хаос, вирізняються популізмом, впихають вітчизняне суспільство назад у тоталітарне комуністичне минуле.

Широко вживано є теза про скерованість громадських ініціатив на розширення витрат та унеможливлення збільшення оподаткування. Проте вона не має емпіричного підтвердження. Дж. Мацусака показав, що громадські ініціативи не мали жодного паралізуючого ефекту на бюджет Каліфорнії навіть у період найсуттєвіших бюджетних криз [2; 8].

П. Моурітцен, Л. Роуз, Б. Дентерз досліджують можливий взаємовплив розміру адміністративної одиниці та локальної електоральної участі. Автори наукових статей переважно наголошують на забезпеченні локального сервісу. Суттєво менше розглядається питання впливу розміру адміністративної одиниці на характер та життєздатність локальної демократії. На прикладі громад Швейцарії, Норвегії, Данії виявлено, що не існує доказів наявності значимих прямих чи непрямих ефектів адміністративного розміру на результат голосування на локальних виборах. Водночас, щодо Чехії виокремлено меншу ймовірність перевиборів саме в малих муніципалітетах [4].

О. Габріель з університету Штутгарта наголошує, що вплив розміру адміністративної одиниці є мінімальним і він спричиняє лише ускладнення [6].

З іншого боку, Шарпф виділяє два обличчя демократичної самоідентифікації: 1) урядування для людей; 2) урядування людьми (як суб'єктом дії) [4]. Публічна участь у такий спосіб є механізмом забезпечення рішень, що відображають громадські преференції. На основі цього підходу, урядування людьми в умовах більшого розміру адміністративної одиниці суттєво ускладнюється через обмеження інструментів.

Водночас, Дахл та Тафте стверджують необхідність досягнення двох цілей: громадянської ефективності та системної потужності [4].

Таким чином, метою статті є здійснити аналіз досвіду громад Швейцарії, США та інших країн щодо ідентифікації ефективності інструментів місцевого самоврядування на основі системної потужності та громадянської ефективності для можливого подальшого залучення у вітчизняну практику.

Слід наголосити на фактичній (хоч це гарантовано офіційними інститутами) відсутності такого суб'єкта місцевого урядування, як громада в Україні. Також зазначимо, що сьогодні не більше кількох десятків територіальних громад України в умовах жорсткого спротиву зі сторони органів державної влади працюють фактично як публічні корпорації.

Розглянемо критерії оцінки місцевого самоврядування, викладені в праці Дахла та Тафте. Системна потужність, на їх думку, передбачає здатність повністю відповідати колективним преференціям громадян, а громадянська ефективність – рівень, на якому громадяни відповідально і компетентно повністю контролюють рішення наявних форм управління. Вони дійшли висновку, що жоден простий тип чи розмір адміністративної одиниці не є оптимальним для досягнення цих двох цілей. Зокрема, виявили: чим менший розмір адміністративної одиниці, тим більшою є громадянська ефективність у впливі на політичні рішення. Водночас, системна потужність і громадянська ефективність – дві цілі, які неможливо досягнути одночасно.

Дослідники Дахл і Тафте визнали, що результати аналізу містять певний рівень похибки через недостатність емпіричних даних.

Моурітцен, Роуз, Дентерс піддають сумніву так зване кредо “краса великого”. На основі чого сприйнято такий підхід? Що мають на увазі, зокрема зазначені європейські дослідники під системною ефективністю? Науковці виділяють три

необхідні характеристики: 1) адекватний набір співробітників; 2) актуальна продуктивність; 3) ефективність локального уряду [4].

Щодо пункту 1 Дентерс дійсно виявив позитивний зв'язок для громад Нідерландів. Водночас багато інших авторів ідентифікують такий “здобуток” як нову “армію бюрократів”. Чи малі і великі адміністративні одиниці вирізняються у своїй здатності вирішувати локальні проблеми? Емпіричного підтвердження цієї тези не виявлено. Є лише певні дослідження за окремими країнами в межах конкретних функціонуючих моделей щодо незначної кількості муніципальних завдань і послуг, зокрема роботи Дерксена та Дентерса 1987 та 1990 рр., які стосуються Нідерландів.

З іншого боку, важливим є висновок Педдісона, Бойна, Хоулберга, що рівень, який досягає економіка масштабу за рахунок масштабу для окремих послуг, може призвести до неекономічності масштабу для інших.

Варто нагадати необхідну умову теореми Коуза про можливість вирішення проблеми зовнішніх екстерналій без втручання держави за умови нехтування ефектом масштабу. Ми ж унаслідок конкретних дій вітчизняних урядовців можемо спостерігати централізацію влади, збільшення ролі центрального уряду у напрямку, діаметрально протилежному до субсидіарності.

Ще важливішим є питання необхідності поділу послуг, що надаються людьми безпосередньо в рамках прямого спілкування, та таких, що функціонують у рамках технічної інфраструктури. І тут висновки щодо взаємовпливу можуть бути діаметрально протилежними.

Б. Торглер, Ф. Шнайдер, Ч. Шальтеггер сконцентрували свою увагу на взаємовпливі локальної автономії, податкової моралі, тіньової економіки [3]. Розглядаючи досвід Швейцарії, виявлено позитивний зв'язок між локальною автономією та податковою мораллю і негативний зв'язок – між локальною автономією та розміром тіньової економіки.

Відомими є висновки Емінгама та Сандмо, що рівень страху перед покаранням позитивно корелює зі зменшенням ухилення від оподаткування. Але ці дослідження критикуються Граецом, Вільде, Альмом, Маклелландом, Шульце, Фреєм, Фельдом та ін. Економісти переважно радять шукати інші інструменти вирішення цієї проблеми.

Цю ж тему розвивають американські дослідники. Звернемося до книги Девіда Морріса “Нові міські держави” [9]. Які кроки превалюють зі сторони осучаснених міських громад? Зокрема, у сфері екології йдеться про “систему замкненої петлі”, коли відходи одного процесу стають сировиною для іншого. У сфері економіки локальне самозабезпечення означає максимізацію доданої вартості до вихідної сировини за рахунок виробництва та маркетингу заради прибутку громади. Важливою є теза автора: сміття не що інше, як суміш сировинних матеріалів [9].

Джеймс Медісон аргументував переваги саме малих міст у сприяттві експериментам та диверсифікації. На його думку, якщо інновація не вдається, втрати мінімальні і всі інші міста можуть уникнути негативного досвіду. Якщо експеримент успішний, уроками успіху можуть скористатися сотні громад.

Цікавим у цьому відношенні є принцип Деніела Мойнігана: не потрібно покладати в обов'язки більшої одиниці те, що може зробити менша. Те, що може зробити сім'я, не слід покладати в обов'язки громаді. Те, що може громада, не слід покладати в обов'язки штату. Це відомий нам принцип субсидіарності. Означені дослідники наголошують, що дотримання цього принципу підсилює процес інтеграції. Обидва послаблюють явища сепаратизму.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Сенатор Марк Хетфілд наголошує: на даний час централізація управління погіршила здатність громад розпоряджатись власним майном та брати участь у процесі управління [10]. Необхідно змінити цей тренд та розвивати наші міста як лінію сусідського управління та міжсусідської кооперації. Лише 8 % американців живуть у семи містах з населенням 1 млн жителів, і більше 30 % живуть у 800 містах з населенням 25 – 100 тис. жителів. Тобто можемо простежити, що більшість американців живе в невеликих населених пунктах, а отже, має доступ до різноманітних інструментів не лише представницької, але й прямої демократії. Зазначимо, що застосування електронної демократії не обмежується будь-яким розміром адміністративної одиниці.

Над чим сьогодні працюють громади цих малих міст? Наприклад, зараз третина земельних ділянок типового американського міста фактично зайнята автомобілями. У Лос-Анжелесі – це більше половини. Ця земля не може розвиватися. Часто вона не приносить жодних податкових доходів. Інша проблема – функціонування ринку нерухомості. У Колумбії накладається додатковий податок на швидку зміну власника нерухомості; у Девісі (Каліфорнія) це відбувається також, якщо житло купується менше, як на рік. 20 % жителів Санта Моніки – орендарі житла.

Очевидно, що такі кроки пов'язані зі зміною підходів до інституту власності, що можливо лише за певних умов. Згідно з висновками Девіда Морріса, сусідські відносини є джерелом сили лише, коли вони згуртовані. Згуртованість стає частиною стабільності. Агресивність муніципальних корпорацій на вимогу їх громадян є відносно новим феноменом американської реальності. Ці нові “уряди” іноді називаються “громади спільного інтересу”. Такі висновки наводяться і в результатах досліджень Еліонор Остром [1].

Муніципальні корпорації радикально змінили свої функції: від промоції бізнесу до цільових інтервенцій у локальну економіку, базованих на економічному дослідженні та плануванні. Деякі міста використовують локальні пенсійні фонди для сприяння резидентам у придбанні житла. Іноді громади міста самі оперують бізнесом. Вони є власниками та здійснюють управління бізнесом на ринках енергії, води, каналізаційних систем, транспорту. Низькорентні будинки, аеропорт, паркування сприйняті судом як “публічні цілі”. Тобто вони можуть бути об'єктом діяльності публічної корпорації. Рідше – це готелі, ресторани, магазини. Наприклад, 30 міст Огайо мають власні кабельні системи. Громади в Огайо володіють і управляють залізницею понад муніципальні ліміти.

Дж. Роуз наголошує на радикальній зміні концепції приватної власності. Підхід “розробник отримує право розробляти, оскільки він володіє ділянкою землі і суспільство дозволило йому...” швидко змінюється. Децентралізація та розвиток на локальному рівні стають все важливішими на сьогодні. Нове публічно-приватне партнерство означає новий тип діяльності та ризику.

У Швейцарії існує проблематика іншого характеру – диференціація між цивільною корпорацією (civic corporation) та політичним муніципалитетом (political municipality). До цивільної корпорації відносять усіх громадян, об'єднаних спільним походженням з конкретної громади (gemeinde) або таких, хто сплатив відповідний внесок. Кілька разів суди вирішували, що в рамках закону відмовляти в прийнятті нових членів не можна, проте ціна членства є високою. Публічні ради – це теж частина політичної арени, але це спілкування людей зі схожими поглядами. Індивідуальні чи політичні стратегії відповідно не є об'єктом дискусій. Більшість інтересів учасників корпорації є гомогенними. Це спеціалізоване об'єднання, зосереджене на управлінні власним майном. Перевага цивільної корпорації – відсутність імітації приватного управління активами.

Політичний муніципалітет має управляти набагато ширшим спектром публічних товарів і послуг. Він об'єднує всіх резидентів території громади, незалежно від кантону, до якого вони належать. Важливим завданням є зберегти хиткий баланс між означеними корпораціями.

А. Ляднер розглядає цей поділ дещо по-іншому: як громаду бургерів (аналог цивільної корпорації) та громаду жителів (аналог політичного муніципалітету) [7]. Цей поділ відбувся ще в 1798 – 1803 рр. Деякі кантони відмовились від поділу, деякі зберегли громаду бургерів. З 1874 р. переселенці отримали право голосування, а тому це питання набуло нової актуальності. Сьогодні серед кантонів Швейцарії є такі, де громад бургерів ніколи не існувало; де існує подвійна муніципальна (комунальна) структура; де з'являються процеси злиття і кантон підтримує ці процес злиття; де хоч і немає громад бургерів, але є особливі корпорації приватного права; де існує комплексна структура, що не піддається класифікації, поданій тут.

У Цюриху, наприклад, з 1866 р. не існує громади бургерів, проте функціонують політична, церковна, шкільна громади.

Цивільна корпорація Берну, згідно із законом про муніципалітети 1998 р., зобов'язана враховувати інтереси політичних муніципалітетів. Корпорація не уповноважена збирати податки, тому її добробут повністю залежить від розвитку власних ресурсів. В її адміністрації працює 18 осіб (15 повних ставок).

Активи корпорації включають 917 га сільськогосподарських земель та ділянок у зонах забудови, 79 га ділянок з поверхневими правами, що перебувають у довгостроковій оренді (до 99 р.), оренда нерухомості – 6 га, ділянки, що перебувають у управлінні інших адміністрацій – 188 га, інше – 80 га.

Лісова адміністрація цивільної корпорації управляє більш як 4000 га лісу, сама корпорація володіє 85 % лісу на території громади. За останні 50 років активи корпорації залишались у стабільному стані.

А. Ляднер зазначає, що в кантоні Берн є громади жителів, бургерів та змішані громади [7]. Іноді громада жителів охоплює кілька громад бургерів. Змішані громади створюються об'єднанням громад жителів і бургерів.

Чур – столиця кантона Грізон. Цивільна корпорація володіє нерухомістю на території альпійських муніципалітетів, де поширено гірське землеробство. До 1974 р. межа між цивільними корпораціями та публічними муніципалітетами не була формалізована. У 1974 р. здійснено розподіл на товари використання (use goods) та цивільні товари. До перших віднесено альпійські земельні ділянки, ліси, до других – будівлі та інші земельні ділянки. Усі прибутки, генеровані від товарів використання, поступають у політичну громаду. Водночас, цивільна корпорація здійснює функцію управління. Асамблея Чура має 4500 членів. Корпорація володіє також землями в інших муніципалітетах, зокрема в Арозі (1248 га в 2006 р.) та інших громадах (1376 га). У рамках муніципалітету Чур активи залишались стабільними (1644 га в 1964 р., 1649 га у 1985 р., та 1593 га у 2006 р.). Найвні втрати спричинені лише будівництвом нових доріг та іншими публічними потребами. Інша ситуація складається щодо земель корпорації в Арозі. Тут корпорація володіє і земельними ділянками в зонах розвитку, які вона почала скуповувати ще в першій половині XVI ст. Крім того, прибутки від лижної інфраструктури та двох ресторанів поступають згідно із законом у політичний муніципалітет.

Політична громада Базеля взагалі не має власних органів. Ці функції виконує адміністрація кантону, але з 1858 р. існує громада бургерів. Рада бургерів у співпраці

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

з рекламною агенцією формує міський проект і намагається його найбільш вигідно продати. Тут панує думка, що громада бургерів краще виконує свої завдання тоді, коли використовує сучасні інструменти.

Питання об'єднання є зараз “гарячим” у Люцерні. 29 листопада 1998 р. 75 % жителів проголосували за те, що в місті залишається лише одна громада. Тут існувала єдина в Швейцарії громада бургерів, що збирала прямі податки.

Традиційним завданням публічної корпорації тут є забезпечення менеджменту публічними товарами та забезпечення соціальної підтримки своїх членів у разі необхідності. Публічна корпорація – форма організації жителів громади, чия визначена статутом чи законом місія – управління спільною спадщиною. Детальніше цей процес можна розглядати на певних рівнях (рисунок).



Рисунок. Особливості функціонування публічної корпорації Люцерну

Як показує вітчизняний досвід, соціальна підтримка в разі відсутності громади – публічної корпорації стає фікцією. В Україні окрема муніципальна влада легалізована з моменту прийняття Конституції у 1996 р., проте лише де-юре.

Сьогодні ж головне завдання таких корпорацій – управління реальними активами в спосіб, що не зменшує обсяг капіталу. Поточні щоденні справи вирішуються адміністрацією публічної корпорації. Як зазначає Гербер, у 2003 р. 24,3 % лісів Швейцарії належать цивільним корпораціям, 18,2 – іншим типам корпорацій, 21,4 % – політичним муніципалітетам [5].

Розвиваючи тему ефективного функціонування CPR – інституцій (common pool resource – інституцій), Гербер зазначає, що CPR – інституціям необхідно залишити достатньо вільного ходу для стимуляції підприємницького руху з метою врахування інтересів своїх членів, гарантування прав, збереження майна [5].

Найбільш активні цивільні корпорації здатні вплинути на систему переконань і поведінки суб'єктів, залучених до управління землею – політичних муніципалітетів, інших можливих власників землі, девелоперів, жителів – через збільшення їхньої здатності до політики цілей, довгострокового планування, інтеграції соціальної та екологічної платформ. Наприклад, корпорація Берна продукує сертифіковану деревину,

а в Чурі перевіряє через власних інспекторів відповідність використання публічних товарів законам і підзаконним актам.

На відміну від CPR – інституцій Еліонор Остром, швейцарські корпорації не лише самоорганізовані і побудовані на праві власності, але й також урегульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного об'єднання [1].

Цивільна корпорація, як виявилось, має переваги у використанні ресурсу “час”; може дозволити собі стратегію “чекай-і-дивись”.

Корпорація може дозволити собі очікування трансформації сільськогосподарської землі в зони забудови або інших сприятливих умов для реалізації проектів. З іншого боку, корпорація встановлює обмеження на придбання сільськогосподарської землі не фермерами.

Фактично цивільна корпорація та політичний муніципалітет – дві групи гравців, що працюють на спільний інтерес громади. На думку Ж. Гербера, цивільні корпорації привносять нові стандарти в публічний сектор, а політичні муніципалітети мають тенденцію діяти як приватний сектор [5]. Д. Морріс при цьому зазначає існування тенденції неефективності приватизації у сфері публічних товарів [9].

На основі здійсненого аналізу можна зробити висновок, що збільшення розміру адміністративної одиниці не вирішує проблем ні у сфері громадянської ефективності, ні у сфері системної потужності. Означена у статті проблематика вирішується за реальної участі громадян в управлінні публічною корпорацією шляхом розширення публічної сфери та зростання інноваційного потенціалу публічних корпорацій. Науковці досліджених країн, наголошують на неухильній тенденції зміни підходів до інституту власності. Перспективами подальших досліджень є аналіз можливостей розвитку територіальних громад – публічних корпорацій України та впровадження кроків їх оновлення на основі зарубіжного досвіду.

#### **Література:**

1. *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Э. Остром ; пер. с англ. – М. : ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.
2. *Matsusaka J. G.* Direct Democracy Works / J. G. Matsusaka // Marshall School of Business University of Southern California : Los Angeles, Article Citation. Journal of Economic Perspectives. – 2005. – № 19(2). – С. 185–206.
3. *Torgler B.* Local autonomy, tax morale and the shadow economy / B. Torgler, F. Schneider. – Austria : Schaltegger Public choice. – 2010. – № 144 (1-2). – P. 293–321.
4. *Denters B.* Size and Local Democracy [Електронний ресурс] / [B. Denters, M. Goldsmith, A. Ladner, P. E. Mouritzen, L. E. Rose]. – Monograph Book. – 2014. – Режим доступу : <http://www.elgaronline.com>.
5. *Gerber J. D.* The role of Swiss civic corporations in land use planning. Environment and Planning / [J. D. Gerber, S. Nahrath, P. Csikos, P. Knoepfel]. – 2011. – P. 185–204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.envplan.com>.
6. *Gabriel O.* Political Participation in France and Germany / O. Gabriel : Stuttgart University. 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://halshs.archives-ouvertes.fr>.
7. *Ladner A.* Die Schweizer Burgergemeinden: ihre Herkunft ihre Zukunft / A. Ladner [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.andreasladner.ch>.
8. *Matsusaka J. G.* A Case Study on Direct Democracy: Have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget? / J. G. Matsusaka : University of Southern California. 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://spa.sagepub.com>.
9. *Morris D.* When it Comes to Public Services, Government Knows Best / D. Morris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.guernicamag.com>.



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

10. *Morris D.* The New City-States, Institute for Local Self-Reliance / D. Morris, 1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ilsr.org>.

11. *Ryšavý D.* Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives [Електронний ресурс] / D. Ryšavý, J. Bernard ; Palacky University of Czech Republic; Institute of Sociology ; Academy of Sciences of the Czech Republic. – 2013. – Vol. 39. – P. 833–852. – Режим доступу : <http://www.tandfonline.com>.

**Gurniak I. L., Yaremchuk O. I.** System capacity and public effectiveness as criteria for assessing territorial communities' functioning.

*Authors considered goals of the local community functioning - system capacity and citizens' effectiveness. The functioning of municipal corporations in the US and Swiss civil corporations was analyzed. The steps of modernizing and rise of productivity of the local communities in the world were demonstrated.*

**Key words:** citizens' effectiveness, goals of the local community, international experience, Switzerland, system capacity, United States.

Надійшла до редколегії 03.02.2015 р.

### УДК 35.316

**Т. Д. Таукешева,**

к.е.н., доц.,

заслужений економіст України,

заступник Харківського міського голови –

директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради,

м. Харків

**Г. В. Даудова,**

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,

м. Харків

## **БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто питання фінансової самостійності місцевого самоврядування в контексті проведення бюджетної децентралізації. Висвітлено ризики та проблеми регіоналізації влади, ґрунтуючись на практиці європейських країн щодо здійснення реформи місцевого самоврядування. Запропоновано рекомендації щодо формування фінансової самодостатності територіальних громад.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація, реформування міжбюджетних відносин, розмежування повноважень, адміністративно-територіальної реформа.

Значна кількість праць, присвячених проблематиці самодостатності місцевого самоврядування, не знижує актуальність питання, яке пов'язане з бюджетною децентралізацією. Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів, що передбачено оновленим Бюджетним кодексом України, в практичній площині не підкріплюється збалансованістю міжбюджетних відносин, а проголошене

реформування фінансової системи залишається недостатньо ефективним. Відсутність працездатної моделі, спрямованої на вирішення проблеми перерозподілу відповідальності, компетенції, функцій і фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, свідчить про необхідність подальшого реформування системи державних фінансів.

Одним із напрямів підвищення рівня фінансової автономності місцевих органів влади виступає децентралізація, яка передбачала б законодавче урегулювання питань бюджетної самостійності територіальних громад з урахуванням економічних, географічних, історичних та інших критеріїв їх розвитку. Досвід унітарних європейських країн щодо організації та забезпечення процесу децентралізації підкреслює успішність такого кроку для забезпечення якісних та доступних суспільних послуг громадянам.

Наукове обговорення реалізації реформи бюджетної системи, принципів децентралізації та субсидіарності, що розглядається в працях таких науковців та практиків, як Л. Бабич, С. Балацького, О. Батанова, Н. Бикадорової, А. Буковинського, Н. Камінської, І. Карчевської, С. Колодія, В. Кравченко, І. Легкоступ, Л. Лисяк, І. Лютого, Ю. Остріщенко, М. Пітцика, С. Фролова та ін., знайшло відображення в новій редакції Бюджетного кодексу України. Але практичне впровадження норм оновленого бюджетного законодавства не забезпечує фінансову самодостатність та автономність місцевого самоврядування.

Метою статті є висвітлення причин, які стримують проведення подальшого реформування бюджетних відносин та внесення пропозицій щодо підвищення ефективності місцевого самоврядування в контексті бюджетної децентралізації.

На теперішній час система державних фінансів перебуває під значним тиском комплексу внутрішніх проблем, що пов'язані з політичною та економічною дестабілізацією в країні. У цій ситуації дисбаланс державного бюджету виступає підґрунтям загрози щодо забезпечення органами місцевого самоврядування якісних суспільних послуг мешканцям громади та покращання рівня життя.

Незважаючи на діалектичність аспектів організації міжбюджетних відносин і функціонування моделей бюджетного фінансування, слід визначити залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, рівень якого щорічно зростає. Так, у 2010 р. частка трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів складала 49,1 %, у 2011 р. – 52,3 %, у 2012 р. – 53,6 %, у 2013 р. – 53,7 % [5].

Ураховуючи, що процес формування бюджету є досить складним, оскільки регулюється не тільки умовами бюджетного законодавства, а й нагальними потребами відповідної території, виникає необхідність запровадження нових механізмів, що стосуються взаємовідносин центральної та місцевої влади у фінансово-бюджетній сфері.

У даному випадку мова йде про фінансову децентралізацію, запровадження якої забезпечить достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності територіальних громад на підставі чіткого розподілу повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, тобто держава поступається частиною своїх повноважень структурам місцевого самоврядування, а на заміну ці структури виконують важливі функції з вирішення суспільно значущих завдань.

На сьогодні органи місцевого самоврядування не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами для виконання делегованих повноважень. За даними аналітиків

### Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Асоціації міст України, “останні чотири роки держава на 20 % недодає коштів місцевому самоврядуванню на передані йому повноваження” [5]. Унаслідок цього органи місцевого самоврядування “для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів” [5]. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, у 2010 р. складала 25,6 %, у 2011 р. – 33,4 %, у 2012 р. – 37,4 %, у 2013 р. – 38,7 %. При цьому частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів самоврядування найменша серед країн Європи. Так, у Латвії цей показник досягає 34,2 %, в Словаччині – 31,6, в Угорщині – 27,2, в Польщі – 26,6, в Україні – 9,2 %. Рівень бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури на одного жителя в Україні складає 28 євро, Словаччині – 192, Угорщині – 213, Латвії – 231, Польщі – 305 євро [5].

Питання самостійності територіальних громад та реформування публічного управління порушується протягом усього часу з моменту проголошення незалежності України. Проте “основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноваження та звуження ресурсної бази” [4].

Поряд з цим в аналітичній записці “Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні” Національного інституту стратегічних досліджень згруповано основні ризики, що можуть виникнути в процесі реформування місцевого самоврядування, за напрямками, які стосуються перегляду адміністративно-територіального устрою, державного контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень тощо [1].

Для бюджетної системи країни ризики пов’язують з можливістю зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування у випадку, якщо кошти на фінансування розширених повноважень будуть передбачатися за рахунок зменшення дотацій вирівнювання. Аналогічною може скластися ситуація з фінансуванням інвестиційних програм (проектів), що фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, об’єктів і заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, фінансування яких здійснюється за рахунок субвенції з державного бюджету. Крім того, вбачається ризик розбалансування системи бюджетоутворення у зв’язку з імовірним плануванням органами місцевого самоврядування нереальних витрат [1].

Зазначені ризики ґрунтуються на проблемних питаннях, що виникали в європейських країнах при здійсненні політики регіоналізації системи влади. Так, у Польщі чинився опір з питання проведення адміністративно-територіального устрою (укрупнення воєводств), у Болгарії фактичне відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту (створення макроекономічного середовища) дало можливість забезпечити належну фінансову та матеріальну основу місцевого самоврядування, каменем спотикання проведення адміністративно-територіальної реформи у Республіці Молдова та Румунії були виступи етнічних меншин, в Іспанії, Великобританії, Італії децентралізація призвела до зростання спектру політичних партій та рухів за етнічною, регіональною, націоналістичною ознакою тощо [1].

Наведене свідчить про те, що в європейських країнах ставлення громадянського суспільства до здійснення реформи місцевого самоврядування неоднозначне, тому пошук нових форм взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування стає характерною рисою для України, а прагнення надати демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до розвитку – упровадження моделі бюджетного федералізму, яка забезпечила б єдність інтересів держави й територіальної громади.

Із основних моделей бюджетного федералізму (американської, німецької, радянської, китайської, канадської), які застосовуються в процесі децентралізації в бюджетних системах унітарних держав, для України видається доцільним адаптація окремих чинників цих моделей, що повинні передбачати:

- обов'язкове розмежування та законодавче закріплення повноважень між центральною та місцевою владою за видатками; при цьому розмежування повноважень необхідно здійснити таким чином, щоб виключити їх перетинання одне з одним на різних рівнях влади;

- надання відповідному рівню влади достатніх для виконання повноважень доходних джерел та можливості місцевим органам влади, які відповідають за виконання програм розвитку територіальних громад, установлювати місцеві податки та збори;

- вертикальне та горизонтальне бюджетне вирівнювання з використанням механізму бюджетних відносин;

- виключення ситуацій, які дозволяють перекидати відповідальність за прийняття рішень одне на одного та встановлення мінімальної взаємної відповідальності за виконання завдань.

Досягненню цих умов сприятиме внесення відповідних норм до Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів щодо встановлення на всій території одноманітних умов життя населення та надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів державної влади.

З метою уникнення протиріч між необхідністю виконання делегованих повноважень та відсутністю джерел їх фінансування в Конституції України треба конкретизувати, що надані органам місцевого самоврядування повноваження здійснюються лише в межах одержаних ресурсів. У разі їх недостатності фінансування таких повноважень проводиться безпосередньо з Державного бюджету України. Також для забезпечення фінансування переданих повноважень необхідно внести зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо збільшення обсягу власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів, забезпечення в повному обсязі делегованих повноважень місцевого самоврядування, перерозподілу видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності, удосконалення бюджетного планування в частині автономності процесу затвердження місцевих бюджетів та впровадження нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного мешканця, розширення власних повноважень місцевих бюджетів у частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку, спрощення доступу органів місцевого самоврядування до дешевих кредитних ресурсів тощо [5].

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Загальною тенденцією упровадження децентралізації в європейських країнах виступає проведення адміністративно-територіальної реформи. По суті це питання виступає предметом вивчення повноважень органів місцевого самоврядування на відповідній території. Ефективність їх діяльності належатиме від того, які повноваження вони будуть здійснювати. Тому при здійсненні інституціональних та організаційних перетворень у процесі адміністративно-територіальної реформи стратегічною метою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування повинно стати формування умов щодо реального покращання життєзабезпечення громад, досягнення високого рівня надання адміністративних, культурних та соціальних послуг, сприяння економічному зростанню конкретного населеного пункту чи району, з одночасною прив'язкою до усієї економічної системи регіону чи країни [2].

Аналіз європейського досвіду децентралізації влади в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи висвітлив низку факторів, внаслідок яких країни змінили свій територіальний устрій.

Так, у запропонованій професором Дослідницького центру європейської політики Стратклайдського університету (Шотландія) Д. Юїллом класифікації країн – членів Європейського Союзу відзначено, що проблеми зайнятості, структурні зміни в економіці, урбанізація спонукали до проведення реформ в Австрії, Данії, Великій Британії, Франції, країни Бенілюксу. Диспропорція в розвитку окремих територій привела до реформування в Німеччині та Італії. Підґрунтям проведення реформи в Швеції, Норвегії і Фінляндії стала низька щільність населення. Суттєве відставання в соціально-економічному розвитку стало причиною змін у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [2].

Підвищення рівня життя населення, якості послуг, що надаються, ступеня довіри населення до владних інститутів та забезпечення прозорості їх діяльності, вдосконалення та посилення процесів демократії тощо виступають чинниками проведення змін територіального устрою України.

Наслідком територіального розподілу стане реальна зміна об'єктів комунальної власності, яка потребує узгодженості прав та відповідальності існуючих та майбутніх власників. Особливо це стосується сфери житлово-комунального господарства в частині децентралізації джерел теплотзабезпечення та водопостачання. Тому методологія районування територій повинна враховувати ситуаційні підходи щодо можливих варіантів адміністративно-територіальних перетворень, метою яких виступатиме створення економічного потенціалу та розвинутої інфраструктури на відповідній території громади.

Ретельного аналізу потребує питання демографічного стану конкретної місцевості, підґрунтям якого виступає вік, рівень зайнятості та доходів населення. Вивчення працездатного населення дасть можливість визначити центри економічного зростання при втіленні адміністративно-територіальної реформи.

Потрібно виробити також новий підхід до утримання об'єктів спільного користування. Бюджетним кодексом України (ст. 104) передбачено, що умови утримання таких об'єктів визначаються на договірних засадах, фінансування здійснюється шляхом надання субвенції з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків [3].

Така практика не вирішує проблему ефективного використання коштів, що передаються, оскільки не передбачає механізму їх спрямованості на конкретні

роботи (послуги). У зв'язку з цим доцільно розробити порядок використання коштів субвенції на утримання об'єктів спільного користування, який передбачав би напрями використання цих коштів та надання звітності про їх використання (у розрізі виконаних заходів та отриманих результативних показників).

Таким чином, проведення децентралізації влади має корелювати з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою. Реформування бюджетно-податкових відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодій є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями влади та забезпеченні їх в повному обсязі відповідними ресурсами, виключенні взаємної відповідальності за прийнятті рішення, впровадженні функції мотивації, яка забезпечила б можливість органам місцевого самоврядування отримувати економічну вигоду від економічного розвитку підприємств, що розташовані на відповідній території.

Чітка структуризація делегованих і власних повноважень органів місцевого має супроводжуватися поступовим переходом від бюджетного забезпечення до бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення самостійності місцевих органів у сфері податкової та кредитної політики.

#### **Література:**

1. *Макаров Г. В.* Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров // НІСД. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
2. Матеріали Громадських обговорень законопроектів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, 26 липня 2005 року. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2005. – 200 с.
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. ; [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. *Сало Т. В.* Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівні в Україні / Т. В. Сало // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. чл.-кор. НАН України С. В. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
5. *Слобожан О.* Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект діалог). – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.

#### ***Taukeshcheva T. D., Daudova H. V. Budget decentralization as factor of strengthening local governance in Ukraine.***

*The matter of financial independence of local governments has been considered in the context of implementing budget decentralization. Based on the European practices of local government reform, the risks and challenges of power regionalization have been elucidated. Recommendations as to forming the financial self-sufficiency of territorial communities are given.*

**Key words:** local government, budget decentralization, reform of inter-budgetary relations, separation of powers, administrative territorial reform

*Надійшла до редколегії 20.01.2015 р.*

**Т. А. Кравченко,**

д.держ.упр., доц., професор кафедри державного управління  
та земельного кадастру Класичного приватного університету,  
м. Запоріжжя

## **ЗНАЧЕННЯ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД**

*Досліджено роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні з позицій функціонального підходу. Розглянуто основні функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. Визначено місце функцій органів самоорганізації населення в системі функцій місцевого самоврядування в Україні. Розкрито поняття функцій органів самоорганізації населення.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; органи самоорганізації населення, функціональний підхід, питання місцевого значення, взаємодія.

Незважаючи на досить високий рівень “наукової активності” в дослідженні місцевого самоврядування в цілому та функцій місцевого самоврядування зокрема, питання функціонального призначення органів самоорганізації населення (далі – ОСН) не отримали остаточного і одноставного розуміння. На нашу думку, функціональне призначення будь-якого явища чи інституції громадянського суспільства має вихідний, основоположний характер, оскільки визначає його роль і значення для розвитку і розбудови самого громадянського суспільства. Тому і наукове дослідження особливостей функціонального призначення відповідного явища чи інституції потребує першочергової уваги з боку науковців, оскільки встановлення закономірностей функціонування має бути закладено в основу вдосконалення та розбудови відповідного явища або інституції. У вітчизняній науці є чимало публікацій щодо ОСН, їх форм, повноважень та правового статусу керівників ОСН, організації діяльності та місця у системі місцевого самоврядування в Україні, тенденцій їх розвитку тощо, але функції ОСН – є майже не дослідженими, що в умовах становлення вітчизняної моделі місцевого самоврядування, модернізації та перспективного розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні зумовлює особливу актуальність цієї проблеми.

В Україні питання самоорганізації населення досліджується представниками юридичних, соціологічних, економічних наук, фахівцями в галузі державного управління. Активізувалися дослідження форм самоорганізації населення також і у зв'язку із затвердженням Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Зокрема, цим документом передбачається розробка нової редакції Закону “Про органи самоорганізації населення”. У наукових працях О. Батанова, М. Мягченка, О. Орловського, В. Прошка, С. Саханенка, А. Лукашенко приділено увагу проблемам організації та діяльності цих органів (зокрема, визначенню їх статусу, правовій регламентації діяльності, компетенції тощо). Практичні аспекти діяльності ОСН аналізує Н. Мішина [2]. У наукових працях І. Дробота [3] та О. Здіорук [4] питання самоорганізації розглядається в контексті функціонування та розвитку всієї системи

органів місцевого самоврядування. Серед дисертаційних досліджень з даної теми можна назвати роботи Д. Кольцової, яка аналізує роботу ОСН з позиції державного управління [5]. Різноманітні аспекти взаємодії ОСН та органів місцевого самоврядування досліджує О. Бабінова. Плідно працюють над проблематикою самоорганізації населення відомі практики у справі самоорганізації населення В. Брудний та А. Крупник.

Мета статті – дослідити роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні з позицій функціонального підходу, а також запропонувати визначення дефініції “функції органів самоорганізації населення”.

Органи самоорганізації населення, що поєднані спільною територією та соціально-побутовими умовами життєдіяльності, утворюються для реалізації їх практичних інтересів і дають населенню змогу виробити ефективний управлінський механізм активізації діяльності громадян. Таким чином, через органи самоорганізації можливе досягнення високого рівня залученості громадян до самоуправління, вирішення певних питань місцевого значення безпосередньо, а не через інститути представницької демократії. У рамках цих органів забезпечується та активізується постійна та дієва участь громадян, які мають змогу контролювати діяльність як органів місцевого самоврядування, так і органів державного управління. Громадяни за посередництвом цих органів мають змогу цілеспрямовано впливати на формування громадської думки членів громади, орієнтувати їх на активізацію громадських ініціатив, сприяти формуванню громадської свідомості, для якої місцева ініціатива має найвищу цінність. Під час діяльності цих органів відбувається виховання населення, формуються основні навички суспільно-політичної діяльності. Важливе значення має й те, що органи самоорганізації населення не лише сприяють соціально-економічному розвитку території, а й спонукають становлення та розвиток самої громади як активної територіальної спільноти [6].

Але з моменту включення органів самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування в Україні ще не вироблено єдиного послідовного підходу до нормативно-правової регламентації створення й діяльності органів самоорганізації населення. Це призвело до того, що нині в країні існують органи самоорганізації населення як із громадською, так і з публічною природою. На неї впливає передусім те, від кого виходила ініціатива їхнього створення, ким і на яких умовах вони фінансуються та наскільки їх члени є незалежними від органів публічної влади та їх посадових осіб.

Функціональний підхід і передбачає системне дослідження функцій, які реалізує об’єкт, розглядає його як комплекс функцій, які він виконує. У рамках функціонального підходу система розглядається виключно з позиції її зовнішнього аспекту. Виходячи з цього, функцією або поведінкою системи можна назвати все те, що можна дізнатися про систему, не торкаючись її внутрішнього змісту, абстрагуючись від нього. Розглядаючи поведінку системи як певне цілісне явище, ми не ставимо питання про те, а чи не є ця цілісність адитивним результатом взаємодії частин. Послідовно проводячи функціональний принцип, можливо розглянути ціле як результат взаємодії системи із середовищем, як властивість відносин між системою і середовищем [7].

Функціональний підхід є логічним продовженням розвитку системного підходу в науці. Особливість функціонального підходу полягає в його комплексності. Дійсно, розглядаючи систему з боку функцій і відволікаючись від її внутрішнього змісту, який, як правило, виключно різномірний щодо складу і природи процесів, що відбуваються,



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

ми нібито в цілому охоплюємо цю різноманітність в її підсумковому вияві – поводженні системи. Тому розгляд функцій органів самоорганізації населення ми побудуємо, частково спираючись на “парадигму функціонального аналізу” Р. Мертона [8]. Зазначимо, що в межах даного дослідження не ставилося завдання провести повний функціональний аналіз такого явища, як інститут ОСН. Розглядаючи функціональний аналіз як ідеологію, Р. Мертон підкреслює, що “поняття функції включає позицію спостерігача, але не обов’язково учасника. Соціальні функції позначають спостережувані об’єктивні наслідки, а не суб’єктивні наміри (цілі, задачі, мотиви)”. За визначенням Р. Мертона, “функції – це ті спостережувані наслідки, які сприяють адаптації або пристосуванню даної системи” [8, с. 414].

Так, роль та значення будь-якого публічного управлінського явища чи процесу відображається, насамперед, у його функціях, що характеризують систему напрямів впливу цього процесу чи явища на реальність. Місцеве самоврядування як самостійний елемент управління суспільством, є засобом самоорганізації суспільства та розбудови механізмів впорядкування відносин у середині відповідного соціального середовища. Призначення функцій у системі місцевого самоврядування полягає в тому, що, по-перше, усі функції в цій системі діють (впливають) майже одночасно, по-друге, їх вплив має відповідну спрямованість на досягнення певного результату (мети), по-третє, мають адитивний характер (можливість доповнювати одна одну), по-четверте, свою дію поширюють у конкретній сфері, у певних межах, по-п’яте, як результат взаємодії системи із середовищем, виявляють властивість відносин між системою і середовищем.

Отже, лише визначивши функції інституту місцевого самоврядування, можна уявити, яку роль він відіграє в політичній системі суспільства, громадянському суспільстві, у механізмі вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг населенню та яке його соціально-політичне призначення. Справедливо зазначається вченими, що функціональна характеристика явища місцевого самоврядування й досі залишається неповною, а часом і суперечливою.

Функціональний підхід не просто передбачає розгляд органів самоорганізації населення як деякої статичної системи, а висуває вимогу її дослідження у процесі різного роду цілеспрямованої діяльності, через яку виражається сутність та зміст ОСН як єдиного організму.

Застосовуючи функціональний метод у дослідженні процесів самоорганізації населення, ми розглядаємо ціле (інститут місцевого самоврядування в Україні та його система), як результат взаємодії системи з середовищем (територією, на яку розповсюджується діяльність ОСН; питаннями місцевого значення) та населенням (територіальною громадою в цілому та її частинами).

Оскільки органи самоорганізації населення є невід’ємною частиною системи місцевого самоврядування, можна припустити, що функції, покладені на ці органи, впливають із сутності функцій місцевого самоврядування, співвідносячись як ціле й частина і спрямовані на вирішення завдань місцевого значення.

Щодо визначення поняття функцій ОСН, то в науковій літературі можна зустріти такі позиції.

Так, спираючись на найбільш поширені дефініції функцій місцевого самоврядування, О. Батанов пропонує розглядати функції ОСН як основні напрями та види муніципальної діяльності цих суб’єктів МСВ щодо вирішення питань місцевого значення [9].

В. Кашо, аналізуючи функціональні основи взаємодії місцевих рад та органів територіального громадського самоврядування як суб'єктів системи територіального управління, узагальнює практику діяльності органів територіального громадського самоврядування в певних напрямках. При цьому він робить висновок, що, по-перше, більшість функцій органів територіального громадського самоврядування пересікаються з аналогічними функціями місцевих рад, та по-друге, не можуть бути реалізованими без взаємодії з місцевими представницькими органами влади. Отже, В. Кашо розглядає функції органів територіального громадського самоврядування як напрями їх діяльності в певних галузях місцевого життя [10].

О. Остапенко визначено категорію “функції ОСН” як основні напрями і види їх діяльності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення, зумовлені соціальним призначенням цих органів, їх роллю в суспільстві та іншими завданнями, передбаченими Конституцією України та законами України, статутами територіальних громад, положеннями про ці органи та іншими нормативними актами [11].

Зазначаючи, що роль ОСН у системі місцевого самоврядування поступово зростає, Д. Кольцова вказує, що вони виконують різні функції, які спрямовані на забезпечення життєдіяльності населення на певній території. Не даючи дефініції функцій ОСН, вона, аналізуючи їх діяльність, визначає особливості сучасного етапу функціонування цих органів, звертає увагу на появу їх нових функцій та ролей, напрямів діяльності [5].

У своїх дослідженнях С. Вишневський пропонує виводити функції ОСН із практичної діяльності даної ланки МСВ та локальної самоорганізації населення. Він визначає функції ОСН як основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності ОСН щодо вирішення окремих питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними потребами муніципального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються й конкретизуються сутність та соціальне призначення самоорганізації населення [12].

Таким чином, резюмуюмо, що функції ОСН – це основні напрями та види їх діяльності щодо здійснення права участі жителів – членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Вони (функції) охоплюють основні сторони їх соціальної спрямованості та призначення щодо реалізації завдань, що входять в коло питань місцевого значення. Відображаючи громадівську природу муніципальної самоорганізації населення, вони дають відповідь на питання, чим повинні займатися ОСН. Певним чином розкривають матеріальний зміст діяльності ОСН, обумовлюються організаційною забезпеченістю та безпосередньою залежністю структури механізму самоорганізації населення від системи функцій, які вона здійснює, тобто характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація муніципальних можливостей та функціональних прерогатив ОСН.

Визначення функцій ОСН дає чіткіше розуміння значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні. По-перше, воно орієнтує ці суб'єкти на досягнення єдиної мети для всієї системи місцевого самоврядування в Україні – вирішення питань місцевого значення, забезпечує поєднання інтересів місцевих жителів, територіальних громад, органів і посадових осіб МСВ і реалізацію функцій місцевого самоврядування в Україні. По-друге, розкриває зміст діяльності цих суб'єктів та її динамічну спрямованість.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Поділяємо думку дослідників щодо виокремлення основних критеріїв для класифікації функцій органів самоорганізації населення [5; 9; 12], а саме: пропонується диференціювати функції ОСН за такими критеріями:

1) об'єктні функції. Об'єктами муніципальної діяльності ОСН є по-перше, окремі питання місцевого значення, які вони вирішують відповідно до закону, та по-друге, предмети відання цих суб'єктів місцевого самоврядування, які виникають у певних сферах муніципального життя. Сферами муніципального життя є: політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих сфер і пропонується розрізняти об'єктні функції ОСН – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. Залежно від спрямованості муніципальної діяльності ОСН (просторових меж реалізації функцій) об'єктні функції також поділяються на внутрішні та зовнішні;

2) суб'єктні функції. Суб'єктами муніципальної діяльності ОСН є види ОСН та територіально-просторові рівні їх створення та функціонування (відповідно до Закону України [13] ОСН створюється за територіальною ознакою). Територією, в межах якої діє ОСН, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Отже, система суб'єктно-територіальних функцій ОСН включає в себе: а) функції сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради; б) функції вуличного, квартального комітету – в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови; в) функції комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; г) функції будинкового комітету – в межах будинку (кількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; д) функції комітету району в місті;

3) процесуальні (технологічні) функції: способи, засоби й методи здійснення муніципальної діяльності, або технологією муніципальної самоорганізації населення. Комплекс цих функцій ОСН становить: представницька, установча, інформаційна, планування та програмування розвитку відповідних територій, нормотворча, матеріально-технічна, функція соціального контролю тощо.

Уважасмо, що класифікація функцій ОСН за означеними критеріями забезпечить найбільш оптимальне уявлення про основні напрями та види муніципальної діяльності даних суб'єктів місцевого самоврядування.

Таким чином, у статті обґрунтовано розуміння функцій ОСН, основою якого є закономірності, що відображають особливості інституту місцевого самоврядування як загальнонормативної категорії. Під функціями ОСН пропонуємо розуміти науково обґрунтовану систему напрямів та видів нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої діяльності ОСН, які мають історичний ступінь розвитку, зумовлюються потребами територіальної громади, походять від факторів розвитку суспільства; відображають характер розвитку культури територіальної громади, мають взаємопов'язаний характер та визначають соціально-управлінське призначення ОСН. Вищевикладене зумовлює потребу подальших наукових досліджень і розробки механізму ефективної діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні із застосуванням новітніх теорій та концепцій державного управління.

**Література:**

1. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.02 / Н. В. Мішина. – Одеса : Б.в., 2010. – 36 с.
3. Дробот І. Роль самоорганізації населення в гарантуванні місцевого самоврядування / І. Дробот // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ; редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – № 3 (25). – С. 228–240.
4. Здіорук О. Можливості впливу органів самоорганізації населення на вирішення проблем місцевого розвитку [Електронний ресурс] / О. Здіорук. – 2008. – Режим доступу : [www.old.niss.gov.ua](http://www.old.niss.gov.ua).
5. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / Д. В. Кольцова ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 20 с.
6. Петровський П. М. Органи самоорганізації населення як чинники активізації територіальної громади / П. М. Петровський, А. В. Корнат // Університетські наукові записки = University Scientific Notes : Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. – 2011. – № 2. – С. 410–416.
7. Функциональный подход в современном научном познании / Ю. Г. Марков ; отв. ред. А. Н. Кочергин, М. В. Глазырин. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1982. – 255 с.
8. Мертон Р. К. Явные и латентные функции / Р. К. Мертон // Американская социологическая мысль : тексты ; под ред. В. И. Добренкова. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – С. 379–448.
9. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / О. В. Батанов ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 257 с.
10. Кашо В. С. Организационно-правовой механизм взаимодействия местных Советов народных депутатов и органов территориального общественного самоуправления : автореф. дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 “Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право” / В. С. Кашо. – Екатеринбург, 1991. – С. 11–12.
11. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / О. Г. Остапенко. – Х., 2008. – 29 с.
12. Вишневецький С. В. Теоретичні проблеми визначення поняття функцій органів самоорганізації населення / С. Ф. Вишневецький // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 2. – С. 93–97.
13. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
14. Любченко П. М. Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення / П. М. Любченко // Пробл. законності : Респ. міжвід. наук. зб. ; [відп. ред. В. Я. Тацій]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 64. – С. 19.

**Kravchenko T. A. Significance and role of community self-organization bodies within the system of local self-government in Ukraine: functional approach.**

*The author uses functional approach to study the role of community self-organization bodies within the system of local self-government in Ukraine. The focus is on the main functions of the community self-organization bodies as subjects of local self-government in Ukraine. The article defines the place of these functions in the system of local self-government functions in Ukraine and offers an insight into the concept of community self-organization bodies.*

**Key words:** local self-government, community self-organization bodies, functional approach, local issues, interaction.

*Надішла до редколегії 10.02.2015 р.*

**І. А. Чухно,**

к.держ.упр.,

доцент кафедри менеджменту і адміністрування

Національного фармацевтичного університету,

м. Харків

## **ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ В УПРАВЛІННІ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

*Визначено основні проблеми та перешкоди в управлінні регіональним розвитком. Означено необхідність використання інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком для забезпечення стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та регіонах, а також забезпечення стабільності в державі. Наведено основні підходи, використання яких в управлінні регіональним розвитком є доцільним в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** регіональне управління, регіональний розвиток, інноваційні підходи, інноваційне управління, кластери, державно-приватне партнерство.

У сучасних умовах проблеми регіонального управління в нашій державі набувають значної гостроти. Досвід показує, що існуюча система регіонального управління не відповідає вимогам сьогодення і вимагає структурної та змістовної перебудови.

Для забезпечення ефективності регіонального управління наразі необхідно вишукувати й використовувати нові сучасні підходи, що відповідають викликам часу й реальним соціально-економічним і суспільно-політичним умовам. Зокрема, такі підходи мають передбачати залучення суспільства, громадськості до управління розвитком територій, максимальне врахування інтересів територіальних громад при здійсненні управління регіональним розвитком, використання потенціалу регіонів.

Проблемам регіонального управління, державної регіональної політики та її реформування, забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів в науковій літературі приділяється значна увага. Зокрема, цим питанням присвячено праці О. Бобровської, В. Гейця, Б. Данилишина, М. Долішнього, Я. Жаліла, В. Керецмана, Е. Лібанової, О. Оболенського, Д. Стеценка та інших.

Метою статті є обґрунтування необхідності застосування та визначення основних інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком в сучасних умовах.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку регіонів нашої держави свідчить про недостатню ефективність державної політики в цій сфері. Державна регіональна політика в результаті мала б забезпечити збалансований стабільний соціально-економічний розвиток регіонів, що дозволив би підвищити добробут населення та створити умови для забезпечення належного рівня і якості життя громадян не залежно від регіону чи місцевості, в якій вони проживають.

У сучасних умовах існуюча система державного та регіонального управління не здатна забезпечити досягнення такої мети. Соціально-економічний стан регіонів є досить слабким, а в останній період під впливом суспільно-політичних та економічних процесів, що відбуваються в державі, погіршується. Розвиток регіонів і окремих територій в їх межах є значно диференційованим, відсутня збалансованість його показників і достатня відповідність наявному потенціалу та природним, економічним, геополітичним, культурним та іншим особливостям конкретних регіонів, що його

визначають. Унаслідок кризових явищ, які характерні для економіки нашої держави на сучасному етапі, відбувається стрімке зниження рівня реальних доходів населення, зuboжіння значної його частини, особливо це стосується регіонів і територій, що й до цього характеризувалися більш слабким рівнем соціально-економічного розвитку.

Погіршення соціально-економічного стану регіонів, зниження рівня і якості життя населення, за відсутності дієвих заходів з боку держави щодо зупинення подальшого спаду та подолання його негативних наслідків призводять до подальшої дестабілізації ситуації в нашій країні. Це ставить у ряд першочергових пріоритетів державної політики необхідність пошуку, розробки і внесення обґрунтованих змін в систему регіонального управління, з урахуванням основних проблем та недоліків, що були присутні в ній в попередні періоди, сучасного досвіду розвинених країн у цій сфері та пошуку нових дієвих підходів до управління регіональним розвитком.

Сукупність цілей і варіантів державного управління регіональною соціально-економічною системою утворює концепцію розвитку регіону й довгострокову стратегію, під реалізацією якої організуються спеціальні фінансові механізми та відповідні системи управління [5, с. 117]. Кризові явища в економічній сфері розвитку регіонів призводять до поступового погіршення показників соціальної сфери, спад яких відбувається не так стрімко, але може тривати досить довго, що в підсумку негативно відобразиться на інших сферах суспільного життя і стабільності в регіоні та державі. Тому розробка і впровадження заходів щодо зменшення негативних наслідків у соціальній сфері, забезпечення її стабілізації і розвитку має велике значення на сучасному етапі. При цьому, основними пріоритетами при реалізації соціально-економічної концепції розвитку регіонів України, які мають очевидний соціальний зміст, В. Дубницький називає: соціальний розвиток території, забезпечення базового рівня соціальних благ і послуг, які надаються громадянам; забезпечення суспільно прийнятого рівня безпеки; забезпечення необхідного рівня інноваційно-маркетингового потенціалу територій; формування сучасного соціокультурного та інноваційного середовища регіону за участю інших суб'єктів; формування необхідного рівня ринкової інфраструктури регіональних ринків і розвитку регіональної системи підприємництва. Також важливими й актуальними є питання співробітництва органів влади та бізнесу [5, с. 124].

Основні проблеми, що існують у сучасному управлінні регіонами викликані низкою причин, серед яких можна виділити: недосконале нормативно-правове забезпечення управління регіонами; відсутність системності і комплексності при розробці і реалізації державної регіональної політики в цілому та програм і стратегій регіонального розвитку зокрема; надмірна централізація питань управління регіональним розвитком, що призводить до недостатнього врахування інтересів і особливостей регіонів в управлінні ними; слабкість інститутів громадянського суспільства та низький рівень залученості територіальних громад до вирішення питань місцевого розвитку; недоліки у фінансовому забезпеченні питань регіонального управління (відсутність достатніх фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, залежність від державних субвенцій, невміння та неготовність представників органів управління регіонального та місцевого рівня до пошуку альтернативних джерел фінансування питань розвитку власних територій). Кризові явища в економіці нашої держави, які характеризуються значним коливанням валютних курсів, падінням національної валюти, скороченням ринків збуту, стрімким зниженням реальних доходів населення вже призвели до значного погіршення стану багатьох українських підприємств, матимуть наслідком подальший спад в економічній сфері та зuboжіння населення, що істотно ускладнить наявні проблеми в управлінні регіональним розвитком.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

У сучасних умовах державі необхідно приділити першочергову увагу розробці та реалізації заходів щодо мінімізації наслідків економічної кризи та стабілізації економіки України. Одним із напрямів забезпечення подальшого розвитку економіки держави в умовах європейської інтеграції нашої країни є підтримання курсу на інноваційний розвиток економіки держави та регіонів. Адже лише таке її спрямування може забезпечити конкурентоспроможність нашої держави в подальшій перспективі.

При цьому слід зазначити, що управління в сучасних умовах є однією з найбільш динамічних сфер і без використання інноваційних підходів до управління, в тому числі до управління регіональним розвитком, складно забезпечити не лише його ефективність, а й відповідність вимогам часу.

І. Дегтярьова погоджується з думкою, що інноваційний розвиток регіону потребує інноваційних підходів до його забезпечення, що обумовлює трансформації і в самій регіональній системі. Для забезпечення інноваційного розвитку регіонів необхідні якісно нові, інноваційні підходи в регіональному управлінні. Але на сьогодні для такої діяльності ні місцеві політики, ні спеціалісти місцевих органів влади ще не готові. І ті, й інші, як свідчить практика, орієнтовані на швидкі результати, тоді як запровадження інноваційних інструментів регіонального розвитку потребує тривалого часу [4, с. 7–8].

Для сучасної регіональної політики як на державному, так і на регіональному рівні переважно характерними є традиційні підходи до управління регіональним розвитком. Проте їх використання у складних умовах не може забезпечити достатній рівень ефективності управління, що дозволив би стабілізувати і покращити показники соціально-економічного розвитку в нашій державі.

Складний стан соціально-економічного розвитку регіонів і тенденція до його подальшого погіршення внаслідок суспільно-політичних і економічних процесів у нашій державі вимагають пошуку інноваційних підходів до управління регіональним розвитком, здійснення суттєвих реформ у цій сфері, що дозволять докорінно змінити ситуацію.

Як зазначає О. Бобровська, до формування інноваційного управління слід використати системно-інтегративний підхід, що дозволяє об'єднувати елементи всіх типів управління, визначати зміст інноваційності управління і його складові. Інноваційність елементів і зміст інноваційного управління спрямовані на розв'язання проблем інноваційного розвитку, на створення і раціональне поєднання інноваційних процесів в усіх суміжних і споріднених секторах суспільної діяльності. Інноваційне управління повинно будуватись на врахуванні, цілеспрямованні, координації впливу їх складових і змісту на кінцеві результати інноваційного соціально-економічного розвитку [2, с. 23].

Використання інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком на основі застосування різних елементів і типів управління, поєднання традиційних та інноваційних підходів та методів управління, максимального врахування поточного стану, потенціалу та інтересів розвитку конкретних регіонів, може дозволити сформуванню обґрунтовану і дієву систему управління регіональним розвитком, що здатна подолати існуючі проблеми та перешкоди в управлінні регіональним розвитком та вирішити наявні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів. Такі зміни, в першу чергу, вимагають системності в розгляді регіону, його стану, проблем та управлінні ним.

Відносно до соціальної складової регіонального розвитку А. Дегтяр зазначає, що системний підхід базується на ідеї цілісності розвитку соціальної сфери регіону. Він припускає, що органи управління, які втілюють нововведення на управлінському рівні, мають образ того, що вони хотіли б отримати в перспективі і, виходячи з цього, визначають послідовність дій. Мета вибудовування пріоритетів на основі образу

прогнозованого стану соціальної сфери – забезпечити такий перехід до майбутнього стану, при якому, по-перше, не порушується стабільне функціонування соціальної сфери, по-друге – вибір нововведень здійснюється на основі критерію результативності по відношенню до всієї системи [3].

Говорячи про управління регіональним розвитком на основі системного підходу, необхідно враховувати всі його складові (не лише соціально-економічні), розглядати регіон як систему, вплив на одну із складових якої викличе зміни в інших складових, а негативні показники в якійсь із сфер призведуть до загального погіршення стану розвитку регіону. Таким чином, забезпечення позитивної динаміки регіонального розвитку є можливим лише при формуванні і реалізації такої політики державного управління регіональним розвитком, що розглядатиме регіон як систему і буде спрямована на забезпечення поступального покращення всіх сфер його діяльності.

Застосування інноваційних підходів до регіонального розвитку має бути зорієнтовано на таке:

- посилення внутрішньої мотивації на регіональному (місцевому) рівні до соціально-економічного зростання;
- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання наявного на місцях ресурсного потенціалу;
- формування на регіональному (та міжрегіональному) рівні конкурентних виробничих систем інноваційного типу;
- першочергове задоволення внутрішніх потреб територій за рахунок власних і залучених ресурсів [6, с. 6].

У світовій практиці використовується досить широкий спектр підходів до управління територіями, що в реаліях нашої держави можуть вважатися інноваційними. В узагальненому вигляді можна виділити два їх напрями: підходи, що передбачають застосування методів та інструментів менеджменту комерційної сфери в регіональному управлінні (наприклад, це може бути використання підходів проектного менеджменту, підвищення уваги до ефективності здійснюваних заходів, в тому числі економічної, дієві системи мотивації персоналу (з використанням економічних методів мотивації), підвищення спрямованості на клієнта – громадянина тощо); підходи, що передбачають активне залучення громадських організацій, громади, місцевих бізнес-структур до процесів управління регіональним розвитком (залучення громади до створення і реалізації програм регіонального розвитку, державно-приватне партнерство тощо).

Ці підходи в тій чи іншій мірі вже впроваджувалися в життя в нашій державі. Проте внаслідок низки причин, зокрема, таких як: слабка зацікавленість громадських організацій і бізнес-структур; впровадження їх за принципом згори донизу; психологічна та професійна неготовність представників органів державного управління та місцевого самоврядування до роботи на основі інноваційних підходів; відсутність виваженого нормативно-правового забезпечення реалізації таких підходів, у тому числі захисту інтересів представників недержавного сектора; відсутність реальної зацікавленості державних органів у їх упровадженні та підтримці; відсутність комплексності та системності в їх застосуванні тощо, вони виявилися мало або неефективними і не зіграли позитивної, стимулюючої ролі в забезпеченні розвитку регіонів.

На думку багатьох учених, інноваційність підходів до регіонального розвитку має бути реалізована передусім у таких напрямках: використання каталізаторів і мультиплікаторів регіонального розвитку; мотивація регіонів до саморозвитку, диверсифікація сфер економічної активності, пошук і задіяння прихованого потенціалу



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

розвитку; подолання патерналістських очікувань, мінімізація дотаційних і субвенційних механізмів підтримки регіонів [6, с. 6].

Серед відомих інноваційних підходів до управління регіональним розвитком у сучасних умовах на особливу увагу заслуговують таких:

– кластери – створення умов для виникнення і розвитку кластерів у різних сферах життєдіяльності регіону, сприятиме об'єднанню наукового і виробничого потенціалу регіонів, при правильному застосуванні може сприяти вирішенню стратегічних завдань регіонального розвитку, покращанню соціально-економічних показників та розбудові виробничої і соціальної інфраструктури регіону. При цьому слід урахувати, що попередній досвід створення кластерів на основі ініціативи владних структур та адміністративного примусу виявився неефективним, роль держави в цьому питанні повинна полягати в розробці ідеї, створення режиму підтримки для учасників кластеру тощо;

– державно-приватні партнерства – основною задачею створення такого партнерства, виходячи із досвіду зарубіжних країн, є забезпечення розвитку соціальної інфраструктури та задоволення соціальних і побутових потреб населення. У нашій державі створені і діють державно-приватні партнерства у відповідних сферах, проте внаслідок недосконалості законодавства в цьому питанні, слабого захисту інтересів приватного партнера, нестабільності правового поля і великій залежності цих партнерств від політичної ситуації такі партнерства не отримали значного поширення і їх діяльність не є достатньо ефективною;

– міжрегіональне співробітництво – в сучасних умовах цей підхід до управління регіональним розвитком набуває особливої актуальності і може принести значний зиск як окремим регіонам так і державі в цілому. Створення різних типів міжрегіонального співробітництва в економічній, соціальній, культурній, освітній та інших сферах, окрім підвищення потенціалу розвитку регіонів і досягнення безпосередніх економічних чи соціальних результатів від такої взаємодії сприятиме налагодженню міжрегіональних зв'язків, які ускладнились унаслідок суспільних процесів, що відбувалися в нашій державі останнім часом та тривалої спекуляції значної частини політичних сил на регіональних відмінностях. Міжрегіональне співробітництво з іншими країнами сприятиме посиленню потенціалу і темпів розвитку прикордонних регіонів, а також подальшій інтеграції України в європейське співтовариство.

Упровадження інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком вимагає зміни розуміння сутності і процесу управління регіоном у сучасному суспільстві. Як уже зазначалося, воно може бути ефективним лише при дотриманні принципів системності та комплексності при розробці відповідних заходів і здійсненні управлінського впливу. Забезпечити таку комплексність має впровадження в управлінні регіональним розвитком таких напрямів, як: формування інноваційної інфраструктури в регіоні; формування інноваційної культури як серед держслужбовців та представників органів місцевого самоврядування, так і в бізнес-середовищі регіону; використання творчого потенціалу; налагодження максимальної співпраці між бізнесом, владою і громадськістю; пошук і освоєння нових напрямів і джерел залучення коштів (наприклад, фонди регіонального розвитку, місцеві меценати, гранти європейських організацій тощо); децентралізація в управлінні регіональним розвитком; використання потенціалу регіонів при забезпеченні узгодження регіональних інтересів із загальнодержавними; здійснення освітніх та пропагандистських заходів, спрямованих на забезпечення змін у свідомості громадян, в сприйнятті ними власної ролі в процесі регіонального розвитку, навчання, формування схильності до інновацій тощо.

Для здійснення таких змін в управлінні регіональним розвитком необхідна наявність відповідного правового поля. Методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку інноваційних механізмів державного управління регіональним розвитком у незалежній Україні відповідно до стратегічного напрямку держави – набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування [1, с. 92].

Отже, сучасний стан соціально-економічного розвитку регіонів, значні диспропорції, якими характеризується розвиток різних регіонів, незбалансованість такого розвитку та нездатність держави подолати вказані проблеми свідчать про низьку ефективність сучасної регіональної політики. Для вирішення проблем регіонального розвитку в сучасних динамічних умовах необхідним вважається застосування інноваційних підходів в управлінні ними. Обґрунтоване і виважене застосування інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком на засадах системності та комплексності є необхідною умовою та запорукою стабілізації соціально-економічного стану регіонів в поточному періоді та забезпечення умов для їх подальшого розвитку.

Перспективи подальших розвідок з цієї проблематики полягають у визначенні особливостей застосування окремих інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком з точки зору конкретних умов та забезпечення комплексного розвитку регіонів України.

#### **Література:**

1. Баштанник В. Інноваційні механізми державного управління регіональним розвитком / В. Баштанник // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 4 (15). – С. 87–94.
2. Бобровська О. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / О. Бобровська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4 (8). – С. 20–27. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.
3. Дегтяр А. О. Особливості використання інноваційного підходу до управління соціальною сферою на регіональному рівні [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр // Государственное регулирование научно-образовательного обеспечения подготовки конкурентоспособных специалистов в сфере гражданской защиты : материалы международной онлайн конференции. – Режим доступа : <http://nuczu-conference.com>.
4. Дегтярьова І. О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування [Електронний ресурс] / І. О. Дегтярьова // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.
5. Дубницький В. І. Регіональна соціально-економічна система: теоретичні аспекти державного управління та процесу розвитку / В. І. Дубницький, К. В. Фокіна-Мезенцева // Економічні інновації. – 2012. – Вип. № 51. – С. 116–125.
6. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 80 с.

#### **Chukhno I. A. Innovative approaches in the management of regional development**

*In the article the main problems and obstacles in managing regional development are identified. The need for innovative approaches in the management of regional development for stabilization of socio-economic situation in the country and regions, and ensuring stability in state have been determined. The basic approaches, which use in the management of regional development is appropriate in the present conditions are identified.*

**Key words:** regional management, regional development, innovative approaches, innovative management, clusters, public-private partnership.

*Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

**УДК 323.39:35.088.6**

**В. А. Гошовська,**

*д.політ.н., проф.,*

*завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,*

*директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Київ*

**І. Г. Сурай,**

*д.держ.упр., с.н.с., доц.,*

*професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Київ*

### **ЕЛІТОЛОГІЗАЦІЯ ПРОГРАМ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Обґрунтовано необхідність елітологізації програм професійної підготовки магістрів державного управління та практичні пропозиції щодо запровадження навчальної дисципліни “Елітознавство”.*

**Ключові слова:** еліта, державне управління, елітологія, елітознавство, елітологізація програм, професійна підготовка, магістр державного управління.

У період кризи, а тим більше в періоди системних криз, будь-яка країна потребує лідерів – лідерів змін. Лідери, які спроможні не тільки вивести суспільство із кризових смуг, а й надати “дихання” її повноцінному розвитку, повинні мати елітні якості. Тобто бути справжньою елітою, елітою не тільки за альтиметричним критерієм, а обов’язково в поєднанні з аксіологічним (ціннісним).

Сучасній Україні конче необхідна справжня еліта в державному управлінні.

Як відомо, формування елітної особистості – тривалий еволюційний процес, частиною якого виступає навчання: безперервне і постійне. Серед особливостей формування еліти в державному управлінні – професійне навчання. Отже, елітологізація програм професійної підготовки магістрів державного управління як напрям формування еліти в державному управлінні України є сьогодні важливим практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що тема підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації в системі державного управління та,

зокрема, державної служби не нова і досліджувалася такими відомими науковцями, як: С. Сergyоїн, Н. Гончарук, М. Білинська, Ю. Ковбасюк, В. Князев, В. Луговий, Н. Нижник, Т. Пахомова, М. Пірен та ін. Проте на практиці сучасні програми професійної підготовки магістрів державного управління потребують посилення їх елітологічної складової, що зумовлює необхідність науково обґрунтованих і водночас практико спрямованих пропозицій.

Метою статті є обґрунтування необхідності елітологізації програм професійної підготовки магістрів державного управління та відповідних практико спрямованих пропозицій.

В Україні знання про еліту обов'язково надають під час підготовки політологів і соціологів, а також інших фахівців, що отримують вищу освіту, зокрема, під час опанування:

– теми “Політична еліта. Політичне лідерство” нормативної навчальної дисципліни “Політологія” (різні факультети, в т.ч. кібернетики, Київський національний університет ім. Тараса Шевченка; галузь знань 0301 – соціально-політичні науки, напряму підготовки 6.030401 правознавство, юридичний факультет, Львівський національний університет імені Івана Франка; Мелітопольський державний педагогічний університет ім. Б. Хмельницького);

– навчальної дисципліни “Політична еліта” згідно з навчальним планом підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня “спеціаліст” напряму підготовки “Політологія” за спеціальністю 23.00.00. “Політологія” (напряму підготовки політологія 7.040301 шифр галузі 0403, філософський факультет);

– теми “Психологічні аспекти формування та особливості функціонування політичної еліти” нормативної навчальної дисципліни “Політична психологія” згідно з навчальним планом підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня “бакалавр”, “магістр” (Міжрегіональна академія управління персоналом);

– навчальної дисципліни “Теорія та дослідження еліт” для студентів спеціальності 6.030101 “соціологія” (напряму підготовки 0301 “Соціально-політичні науки”, спеціалізація “Політична соціологія”, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна).

Головним державним вищим навчальним закладом України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначено Національну академію державного управління при Президентові України (далі – Національна академія). Її місія – формування сучасної управлінської еліти України; розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; науковому супроводі державно-управлінських реформ [3].

Сьогодні Національна академія реалізує освітньо-професійні програми на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра напряму “Державне управління” за 11 спеціальностями (“Державне управління”, “Управління суспільним розвитком”, “Публічна політика та управління”, “Регіональне управління”, “Міське самоврядування”, “Публічне адміністрування”, “Державне управління у сфері охорони здоров'я”, “Державне управління у сфері освіти”, “Державне управління у сфері національної безпеки”, “Електронне урядування”, “Парламентаризм та парламентська діяльність”) і 53 спеціалізаціями.

Програми підготовки магістрів напряму “Державне управління” базуються на філософії державної служби, орієнтованої на ефективну й продуктивну реалізацію

стратегічних цілей, завдань і функцій держави, суспільне благо, дотримання політичного нейтралітету, реалізацію принципів законності та порядку, забезпечення конституційних прав і свобод людини, надання громадянам якісних послуг, усвідомлення особистої відповідальності за втілення політики реформ, соціальної справедливості в суспільстві.

Ці програми передбачають поєднання глибокої теоретичної підготовки з набуттям практичного досвіду державного управління. У професійному навчанні слухачів значна увага приділяється таким питанням, як аналіз державної політики, стратегічне планування, технології управління й прийняття управлінських рішень, менеджмент організацій, механізми управлінського спілкування, етика державного службовця, стиль роботи керівника, організація управлінської праці в державному управлінні тощо. Програми базуються на між- та багатодисциплінарній моделі підготовки. Слухач обирає одну з них, залежно від сфери своїх професійних інтересів. Програмою передбачено обов'язкові та факультативні навчальні дисципліни.

Зауважимо, що в Національній академії деякі питання еліт розглядаються під час вивчення:

– вибіркової навчальної дисципліни “Лідерство та управлінська еліта” (спеціалізація “Сучасні механізми управління суспільним розвитком” спеціальність “Управління суспільним розвитком” – кваліфікація: магістр суспільним розвитком), що є однією з дисциплін з чотирьох спеціалізацій названої спеціальності;

– вибіркової навчальної дисципліни “Політичні еліти та політичне лідерство” (спеціалізація “Політико-правова діяльність” спеціальність “Парламентаризм та парламентська діяльність” – кваліфікація: магістр державного управління), що є однією з дисциплін з трьох спеціалізацій названої спеціальності та, зверніть увагу, однієї з десяти програм підготовки магістрів державного управління [1].

Тобто, у програмах підготовки магістрів державного управління [1], які мають бути спрямовані на формування й розвиток еліти в державному управлінні, відсутній елітологічний блок, який, на нашу думку, має бути в нормативній частині і представлений навчальною дисципліною “Елітологія” або “Елітознавство”.

Зазначимо, що в Україні елітологія як наука ще проходить етап свого становлення, але світовим співтовариством протягом тисячоліть напрацьовано велику кількість теорій, концепцій і практик формування й функціонування еліти в державному управлінні. І цими знаннями й практиками мають володіти ті, хто займає найвищі посади в сучасній системі державного управління.

З огляду на те, що в Україні ще не виокремилася наука елітологія, насамперед з причини недостатньої розробленості проблемних питань еліти в державному управлінні сучасними науковцями [4, с. 276], сьогодні більш впевнено можна говорити про елітознавство. Елітознавство – сфера знань, що може сприйматися як частина науки елітології; навчальна дисципліна (українська новація, кафедра парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії, 2014 р.).

Зазначимо, що кафедрою парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії під час науково-дослідних робіт у 2013-2014 роках обґрунтовано доцільність навчальної дисципліни “Елітознавство” як нормативної в програмах професійної підготовки магістрів державного управління, напрацьовано матеріал для цієї дисципліни, розроблено начальну, робочу навчальну програму та методичні рекомендації для опанування “Елітознавства” як факультативної дисципліни програми професійної підготовки магістрів державного управління за спеціальністю

“Парламентаризм та парламентська діяльність”, а також її практично апробовано у грудні 2014 р. У 2013 р. вийшов друком перший в Україні підручник “Елітознавство”, підготовлений науко-педагогічними працівниками кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії за загальною редакцією В. Гошовської, який рекомендовано Міністерством освіти і науки України як підручник для студентів вищих навчальних закладів.

Започаткування навчальної дисципліни “Елітознавство” для слухачів магістерської програми за напрямом підготовки 1501 “Державне управління” у 2014 р. як факультативної зі спеціальності 8.15010012 “Парламентаризм та парламентська діяльність” здійснено відповідно до наказу президента Національної академії державного управління при Президентові України від 26 травня 2014 р. № 159. Метою цієї дисципліни є формування еліти в державному управлінні, зокрема їх громадянських та управлінських компетентностей на основі елітологічних знань, цінностей і лідерства.

Об’єктом вивчення є еліта як багатоаспектне явище. Предметом вивчення дисципліни “Елітознавство” є різноаспектні знання про еліту в державному управлінні та особливості й механізми її формування на основі елітологічних знань, цінностей і лідерства.

Дисципліна “Елітознавство” має міждисциплінарний характер. Вона інтегрує відповідно до свого предмету знання з інших освітніх і наукових галузей: елітологічних, державноуправлінських, філософських, політологічних, соціологічних, юридичних, економічних, психологічних тощо. За формами та методами проведення занять “Елітознавство” – це дисципліна тренінгового типу, вона насичена практичними вправами та психологічними тестами, іншими активними методами навчання. Її проведення в останню навчальну сесію дозволяє закріпити у слухачів знання, уміння та навички, отримані протягом усього періоду навчання за магістерською програмою, а також у комплексі з новими, елітологічними, знаннями, уміннями та навичками сприяє формуванню елітної особистості слухача.

Зокрема, під час опанування навчальної дисципліни “Елітознавство” слухачі отримують комплекс знань щодо:

- теоретичних основ елітології та елітознавства: співвідношення основних понять; основні теоретичні підходи до розкриття сутності й визначення поняття “еліта в державному управлінні”; стратифікаційний, аксіологічний, альтиметричний, моністичний та інші підходи, що розкривають сутність еліти в державному управлінні; складові аксіологічного критерію елітності; цінності, які повинні бути притаманні еліті в державному управлінні;

- історіографічних основ елітології та елітознавства: розвиток уявлень про еліту, її місце, роль та способи формування від проелітних вчень стародавнього світу до елітологічних вчень XIX – початку XXI століття;

- методологічних основ елітології та елітознавства: підсистеми методології (методологія науки, методологія наукового дослідження, методологія практичної діяльності); методологія дослідження еліти в державному управлінні, теоретико-методологічні аспекти формування й розвитку еліти в державному управлінні як еволюційного процесу.

- сутності сучасного лідерства в державному управлінні; сутності моделі оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету, сутності емоційного інтелекту та емоційного лідерства в державному управлінні;

## Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

– особливостей формування й розвитку еліти в державному управлінні різних країнах світу, зокрема країн Європейського Союзу.

Значна частина теоретичного матеріалу має бути опанована слухачами самостійно до аудиторного заняття, під час якого лише уточнюються окремі теоретичні положення та відбувається їх активне обговорення в міні-групах та разом всією групою.

Під час практичних занять у слухачів мають сформуватися уміння застосовувати критерії елітності в державному управлінні, оцінювання лідера та інституції в державному управлінні, використовувати в Україні кращий зарубіжний досвід формування й розвитку еліти в державному управлінні, формування й розвитку еліти в державному управлінні, а також навички:

- визначати еліту в державному управлінні за різними критеріями;
- формувати цінності; визначати особисті цінності, систему цінностей, які конструктивно впливають на ефективність здійснення функцій державного управління; визначати спільно цінності колективу – організації в системі державного управління, або його окремого підрозділу;
- самоаналізу емоційного інтелекту; визначати вплив емоцій на прийняття рішень та ефективність роботи в органах державного управління;
- сприяти формуванню та укріпленню морально-ціннісних основ поведінки лідера, його особистісно-моральної відповідальності;
- аналізу світового досвіду формування й розвитку еліти в державному управлінні та виокремлення особливостей, чинників та позитивних моментів, які можна використати в Україні;

– застосування елітологічних знань у державному управлінні України, зокрема щодо принципів та механізмів формування еліти в державному управлінні України.

Отримані знання, уміння та навички є важливими для якісного здійснення функцій державного управління, зокрема на керівних посадах у системі державного управління і сприятимуть служінню Україні шляхом добросовісності та поваги, коли керівник інтегрує цінності та етичні норми та особистою поведінкою їх демонструє, показує приклад відданості ідеї служіння, позитивно мислить, вчить та навчається від інших, надихає інших до прагнення досконалості, розвиває взаємодію персоналу, заохочує відкриті конструктивні стосунки між працівниками, довіряє і слугує прикладом довіри для інших, ефективно управляє персоналом та організовує роботу колективу.

Формування зазначених компетентностей відповідає таким кваліфікаційним рівням Національної рамки кваліфікацій [2]:

8 рівень – здатність розв’язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики;

9 рівень – здатність визначати та розв’язувати соціально значущі системні проблеми в певній галузі діяльності, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системоутворювальних знань і прогресивних технологій.

Згідно з навчальним планом, бюджет навчального часу на вивчення дисципліни “Елітознавство” становить 60 год. Для денної форми навчання: лекції – 6, практичні заняття – 14, самостійна та індивідуальна робота слухача – 40. Для заочної форми навчання: лекції – 4, практичні заняття – 8, самостійна та індивідуальна робота слухача – 48.

До змісту дисципліни “Елітознавство”, у межах дозволеного бюджету часу, запропоновано включити такі теми та питання:

1. Теоретико-методологічні основи елітознавства: *Елітознавство як навчальна дисципліна*. Елітологія та Елітознавство: співвідношення понять, місце серед інших галузей науки та навчальних дисциплін. *Теоретичні основи елітології та елітознавства*. Загальні підходи до поняття “еліта”. Класики елітології. Сучасні наукові підходи до визначення поняття “еліта в державному управлінні”. Стратифікаційний, аксіологічний, альтиметричний, моністичний та інші підходи, що розкривають сутність еліти в державному управлінні. Співвідношення понять: політична еліта, політико-управлінська еліта, управлінська еліта, адміністративно управлінська еліта, державно-управлінська еліта; глобальна та національна еліти, тощо. *Історіографічні основи елітології та елітознавства*. Розвиток уявлень про еліту, її місце, роль та способи формування від проелітних вчень стародавнього світу до XIX століття: проелітні вчення стародавнього світу; елітарні ідеї ранньої античності; елітологічна спадщина середньої та пізньої античності; середньовічні уявлення про елітне та елітність (VI–XIII ст.); основні концепції доби відродження (XIV–XV ст.); знання про еліту в епоху Просвітництва (XV–XVIII ст.). Елітологічні вчення XIX – початку XXI століття. *Методологічні основи елітології та елітознавства*. Три підсистеми методології: методологія науки, методологія наукового дослідження, методологія практичної діяльності. Методологія дослідження еліти в державному управлінні. Теоретико-методологічні аспекти формування й розвитку еліти в державному управлінні як еволюційного процесу.

2. Критерії елітності в державному управлінні: Основні критерії елітності в державному управлінні. Альтиметричний критерій елітності в державному управлінні. Класифікація еліти в державному управлінні за альтиметричним критерієм. Аксіологічний критерій елітності в державному управлінні. Цінності еліти в державному управлінні. Характеристика еліти в державному управлінні за аксіологічним критерієм.

3. Лідерство еліти в державному управлінні: Сучасне лідерство. Особливості лідерства еліти в державному управлінні. Сутнісні моменти сучасного лідерства в державному управлінні (лідерство особистості, лідерство інституції, лідерство як вищий рівень управління). Особистісно-інституційний вимір лідерства в державному управлінні. Сутність моделі оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету (Common Assesment Framework – CAF) та, яка розроблена Європейським інститутом адміністративного управління (ЕІРА) під егідою Єврокомісії. Емоційне лідерство в державному управлінні. Самоаналіз емоційного інтелекту.

4. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: *Зарубіжний досвід формування й розвитку еліти в державному управлінні*. Особливості формування й розвитку еліти в державному управлінні Франції, Канади, Німеччини та інших країн. Можливості використання кращого зарубіжного досвіду формування й розвитку еліти в державному управлінні в Україні. *Формування еліти в державному управлінні України*. Місія сучасної еліти в державному управлінні України. Принципи формування еліти в державному управлінні України. Механізми формування еліти в державному управлінні України.

Як відомо, нормативні навчальні дисципліни мають більший обсяг (від трьох) кредитів, відповідно виникає можливість більш повно розкрити різні аспекти елітології.

Елітологізація програм професійної підготовки магістрів державного управління зумовлена тим, що ці магістри будуть реалізовувати свої знання, уміння, навички на найвищих посадах в державному управлінні (політичні посади, посади державної



## Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

служби тощо) і тому повинні мати наукове підґрунтя для своєї діяльності в системі державного управління з урахуванням знань про еліту. Опанування елітологічного блока навчальних дисциплін спрямовано на формування якостей еліти у магістрів державного управління. Так, навчальна дисципліна “Елітознавство”, введена в Національній академії у 2014-2015 навчальному році як факультативна, має на меті формування еліти в державному управлінні, її громадянських та управлінських компетентностей на основі елітологічних знань, цінностей і лідерства.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку мають стосуватися удосконалення програм професійної підготовки магістрів державного управління з посиленням елітологічного блока дисциплін.

### **Література:**

1. Навчальний план / Національна академія державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua>
2. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Про національну академію / Національна академія державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua>.
4. *Сурай І. Г.* Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. – К. : ЦП “КОМПРИНТ”, 2012. – 332 с.

**Hoshovska V. A., Surai I. H. Elitologization of programs for professional training of Masters of Public Administration.**

*The paper emphasizes the need for elitology professional training programs for Masters in Public Administration and the practical recommendations for academic discipline “Elitology” can be launched.*

**Key words:** elite in public administration, elitology, elitology programs, professional training, Master in Public Administration.

*Надійшла до редколегії 22.01.2015 р.*

## **УДК 35.078.7**

**С. В. Белай,**

к.військ.н., с.н.с.,

докторант Національної академії Національної гвардії України,  
м. Харків

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З МОНІТОРИНГУ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ**

*Розглянуто метод сценаріїв у державній підготовці фахівців з моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру. Визначено порядок розрахунку пріоритетів навчальних дисциплін на прикладі розгляду типових кризових ситуацій за допомогою МАІ шляхом проведення експертного оцінювання.*

**Ключові слова:** кризові явища, державне управління, державний механізм підготовки фахівців.

Складна суспільно-політична та соціально-економічна обстановка в Україні вимагає вдосконалення існуючої системи реагування на кризові явища соціально-економічного характеру. За таких умов від державного управління вимагаються своєчасні ефективні дії на попередження та регулювання кризових явищ.

Наразі попередніми дослідженнями опрацьовано державні механізми з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру, а також розроблено типову організаційну структуру для моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру [1 – 3]. Такою структурою в умовах появи істотних кризових явищ є ситуаційні центри, за умов відсутності кризових явищ під час режиму повсякденної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та сил охорони правопорядку структура ситуаційних центрів у регіонах країни може бути скорочена до рівня групи з моніторингу кризової ситуації.

Однак для успішного функціонування зазначених структур необхідною є наявність фахівців, що зможуть якісно здійснювати поставлені завдання. Випускники як вищих навчальних закладів сил охорони правопорядку, так і державних цивільних вищих навчальних закладів повинні оволодіти певним переліком знань, навичок і вмінь для несення служби в групах моніторингу. Обсяг інформації, який повинні вивчити фахівці для моніторингу різних видів кризових явищ, досить великий, а час на її засвоєння обмежений.

За час навчання в навчальних закладах курсанти (студенти) вивчають більше п'ятдесяти навчальних дисциплін (залежно від фаху підготовки). Це дуже велика кількість предметів. Тому під час навчання курсантів (студентів) у навчальних закладах особлива увага повинна приділятися на вивчення навчальних дисциплін, що безпосередньо пов'язані з моніторингом та врегулюванням кризових явищ соціально-економічного характеру.

Питання щодо міжпредметної інтеграції підготовки фахівців не нове, але і досі має багато суперечностей [4; 5]. На жаль, неможливо ввести в навчальний план усі навчальні дисципліни, теми, види занять, які будуть потрібні майбутньому фахівцю. Не менш складним є завдання міжпредметного взаємозв'язку [6]. Існують випадки, коли навчальний план передбачає наявність навчальної дисципліни, але тематичний план дисципліни не в повній мірі відповідає вимогам реального життя.

Метою статті є вдосконалення державного механізму підготовки фахівців з моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру.

Основним документом, що визначає напрямок підготовки фахівця, є професіограма – це документ, що містить основні професійні вимоги, на які повинна бути орієнтована підготовка й розвиток професійних якостей фахівця моніторингу та врегулювання кризових ситуацій у ході оволодіння професією. У професіограмі відображаються професійні вимоги, сформульовані на основі аналізу професійної діяльності найбільш успішно працюючих фахівців.

Компетентність фахівця моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру полягає в його здатності використати отримані знання, наявні вміння, відомі способи інтелектуальної, пізнавальної, практичної діяльності, а також у придбанні нових знань і вмінь у процесі пізнання й безперервному особистісному самовдосконаленні.

Виходячи з набору завдань професійної діяльності, працівник групи моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру – це фахівець з вищою освітою, що пройшов спеціальну підготовку, повинен знати, уміти та бути ознайомлений з низькою питань, а також уміти здійснювати такі види діяльності: інформаційно-аналітичну; інформаційно-комунікаційну; інформаційно-управлінську;

**Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні**

інформаційно-референтську; організаційно-технічну; інформаційно-соціологічну; інформаційно-економічну; науково-дослідну тощо.

Фахівець моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру повинен мати: цільний характер; здоровий глузд і логіку; здатність до творчості; правдивість і обережність; об'єктивність; глибоку зацікавленість у рішенні функціональних завдань; інтелектуальну допитливість; здатність до аналізу й синтезу; розвинену інтуїцію.

Наведені вище вимоги професіограми потребують підготовки якісних фахівців. З цією метою в роботі пропонується використовувати типові сценарії в процесі державної підготовки студентів (курсантів) для виконання службових (службово-бойових) завдань. На прикладі одного із завдань, що покладені на групи з моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру (прогнозування масової активності громадян на соціально-економічному підґрунті), розглянемо типову кризову ситуацію – появу несанкціонованих масових заходів та акцій протесту (рис. 1) [7, с. 92–93].

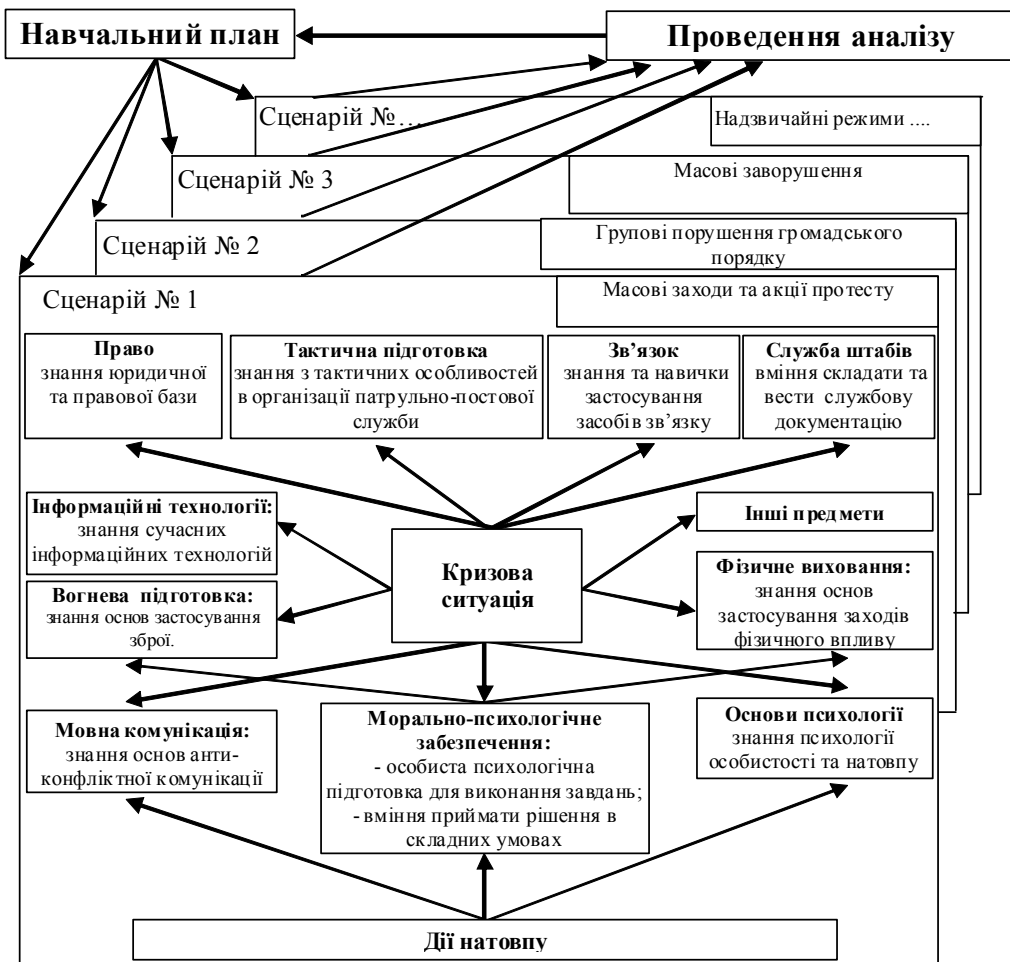


Рис. 1. Типовий набір знань і навичок та їх зв'язок у дисциплінах, необхідний фахівцю групи моніторингу та врегулювання кризових явищ в умовах появи кризової ситуації

На рис. 1 можливо відстежити, які навчальні дисципліни безпосередньо задіяні в процесі державної підготовки фахівців. З цієї ситуації видно не тільки ті предмети навчання, які необхідні для фахівців, а й теми та види занять. Визначений сценарій отримає подальший розвиток, якщо ця типова кризова ситуація (поява несанкціонованих масових заходів та акцій протесту) призведе до групових порушень громадського порядку, масових заворушень, уведення надзвичайних адміністративно-правових станів тощо тощо. Таким чином, недостатня підготовка з будь-якого напрямку ставить під загрозу прогноз розвитку кризової ситуації.

Усі визначені навчальні дисципліни є необхідними для державної підготовки фахівців, але вони мають різні пріоритети. Тому для їхнього визначення доцільним є проведення експертного оцінювання з метою визначення пріоритету кожної навчальної дисципліни.

Одним з напрямків для проведення експертної оцінки є аналіз відгуків на випускників та інформація про позитивний та негативний досвід виконання завдань (рис. 2). Саме ці показники є дзеркалом, яке відображає рівень фахової підготовки випускників, внутрішнє наповнення навчального плану та відповідність цього плану сучасній політичній, економічній, соціальній обстановки в суспільстві. Ці джерела інформації (особливо їх негативна частина) мають пріоритетне значення та надають напрямки для проведення корекції навчальних планів та посилення міжпредметної інтеграції [7, с. 92–94].

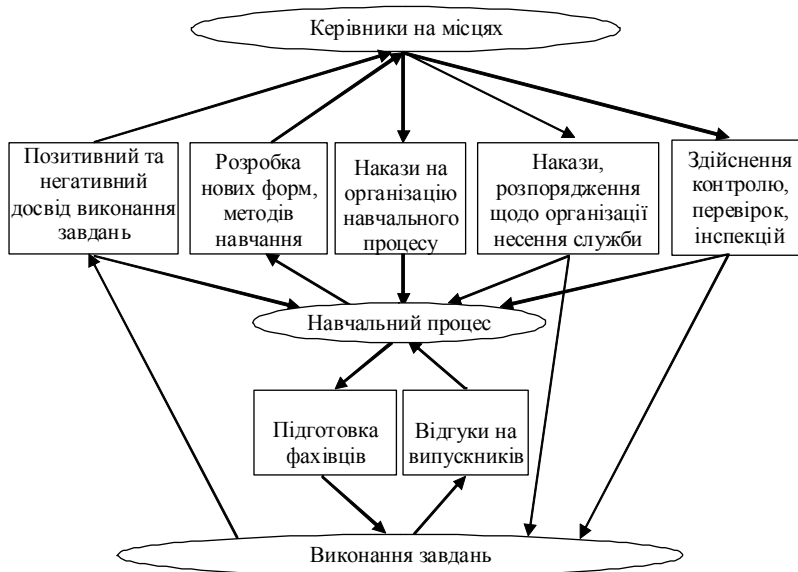


Рис. 2. Структура підготовки фахівців групи моніторингу та врегулювання кризових явищ до виконання завдань

Для експертного оцінювання доцільно використовувати метод аналізу ієрархій (MAI) [8], який представляє собою систематичну процедуру для ієрархічного подання елементів, які визначають сутність проблеми, складові рішення або критерії, за якими остаточно приймається рішення; полягає в декомпозиції проблеми на дедалі більш

прості складові та подальшій обробці суджень за парними порівняннями; включає процедури синтезу множини суджень, отримання пріоритетності критеріїв і знаходження альтернативних рішень.

Одержані таким чином значення є оцінками у шкалі відношень і відповідають так званим жорстким оцінкам.

Визначення пріоритетів навчальних дисциплін, що використовуються під час підготовки фахівці для прогнозу розвитку кризової ситуації, можна розглядати у вигляді складної системи. При застосуванні методів декомпозиції цю систему можливо деталізувати і з використанням МАІ проаналізувати за елементами, у цілому і після отримання кількісних оціночних показників вибрати варіант визначення пріоритету навчальних дисциплін.

На рис. 3 наведено алгоритм оцінки пріоритету навчальних дисциплін з використанням МАІ [8].

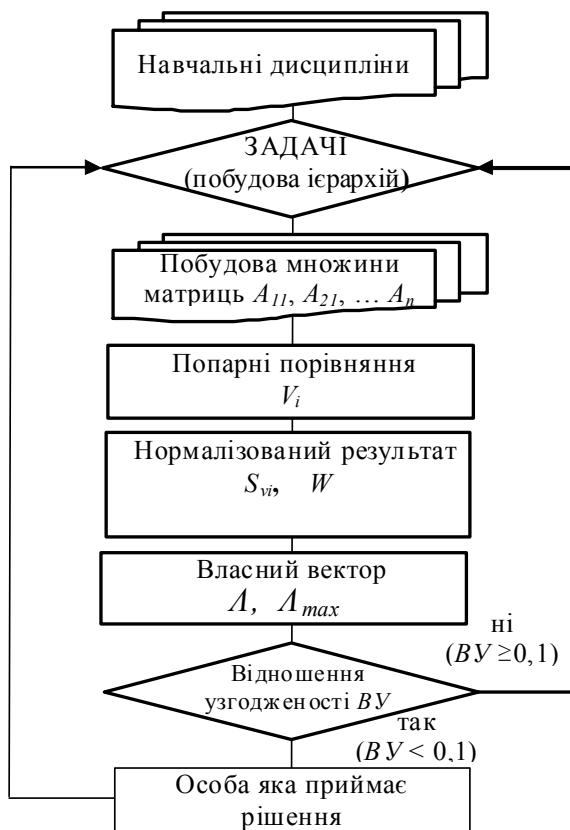


Рис. 3. Алгоритм оцінки пріоритетів навчальних дисциплін з використанням МАІ

Першим кроком алгоритму є побудова ієрархій (мета; критерії, від яких залежать наступні рівні; множина альтернатив).

Далі будуватиметься множина матриць попарних порівнянь для кожного з нижніх рівнів та по одній матриці для кожного елемента, що примикає з верхнього рівня.

Наступним кроком алгоритму є проведення попарних порівнянь з використанням шкали відносної важливості (табл. 1) [8].

Таблиця 1

Перелік відносної важливості начальних дисциплін при їх попарному порівнянні

<i>Інтенсивність відносної важливості</i>	<i>Визначення</i>	<i>Пояснення</i>
1	Рівна важливість	Рівний внесок двох навчальних дисциплін в досягнення мети
3	Помірна зверхність одного над іншим	Досвід і судження дають легку зверхність однієї начальної дисципліни над іншою
5	Суттєва або сильна зверхність	Досвід і судження дають сильну зверхність однієї навчальної дисципліни над іншою
7	Значна зверхність	Одній навчальній дисципліні дається настільки сильна зверхність, що вона стає практично значною
9	Дуже значна зверхність	Очевидність зверхності однієї начальної дисципліни над іншою підтверджується найбільш сильно
2, 4, 6, 8	Проміжні рішення між двома суміжними судженнями	Застосовуються в компромісних випадках
Зворотні величини наведених вище чисел	Якщо при порівнянні однієї навчальної дисципліни з іншою отримане одне з названих чисел (3), то при порівнянні другої з першою одержимо зворотну величину (1/3)	

Далі проводяться розрахунки для кожної з матриць у наступному порядку (на прикладі матриці 3x3, n=3)

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} \end{pmatrix} .$$

Потім знаходиться компонента власного вектора кожного рядка [8]

$$V = \begin{pmatrix} (a_{11} \cdot a_{12} \cdot a_{13})^{1/3} \\ (a_{21} \cdot a_{22} \cdot a_{23})^{1/3} \\ (a_{31} \cdot a_{32} \cdot a_{33})^{1/3} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} V_1 \\ V_2 \\ V_3 \end{pmatrix},$$

$$V_i = \prod_{j=1}^3 (a_{ij})^{1/3}.$$

Далі знаходиться нормалізований результат для отримання оцінки вектора пріоритетів [8]:

$$S_v = \sum_{j=1}^3 V_j,$$

$$W = \begin{pmatrix} V_1 / S_v \\ V_2 / S_v \\ V_3 / S_v \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} W_1 \\ W_2 \\ W_3 \end{pmatrix}.$$

Потім знаходиться власний вектор  $\Lambda$  та його максимальне значення [8]

$$\Lambda = A \cdot W_i, \quad \Lambda = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} W_1 \\ W_2 \\ W_3 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \lambda_1 \\ \lambda_2 \\ \lambda_3 \end{pmatrix}, \quad \Lambda_{max} = \sum_{i=1}^3 \lambda_i.$$

Наступним кроком знаходиться індекс узгодженості [8]:

$$IY = \frac{\Lambda_{max} - 3}{3 - 1}.$$

Далі знаходиться відношення узгодженості [8]

$$BY = \frac{IY}{CBY}.$$

де  $CBY$  – середня випадкова узгодженість, отримана в Oak Ridge National Laboratory (США) для випадкових матриць різного порядку [9], значення якої наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Середня випадкова узгодженість матриць рангу  $n$

$n$	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
$CBY$	0,00	0,00	0,58	0,90	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

По відношенню узгодженості (при  $BY < 0,1$ ) робиться висновок про узгодженість рішень.

По кожному предмету навчання визначається загальний ваговий коефіцієнт  $\alpha_i$ , який дорівнює середній оцінці  $\bar{x}_i$  за виразом

$$\bar{x}_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n x_{ij}, \quad i = \overline{1, m}, j = \overline{1, n},$$

де  $m$  – кількість навчальних дисциплін;  $n$  – обсяг вибірки (кількість експертів);  $x_{ij}$  – ваговий коефіцієнт  $i$ -ої навчальної дисципліни, який визначено  $j$ -м експертом.

Таким чином, розглянуто напрямок удосконалення державного механізму підготовки фахівців з моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру шляхом використання методу сценаріїв. На прикладі розгляду типової кризової ситуації (поява несанкціонованих масових заходів та акцій протесту) за допомогою МАІ шляхом проведення експертного оцінювання визначено порядок розрахунку пріоритетів навчальних дисциплін.

Проведені дослідження дозволяють вдосконалити підготовку фахівців для роботи в групах моніторингу та врегулювання кризових явищ до дій у різноманітних ситуаціях. Подальші напрямки досліджень будуть спрямовані на деталізацію зв'язків тем та методик викладання дисциплін, розширення методу сценарію.

#### **Література:**

1. *Белай С. В.* Прогнозирование кризисных ситуаций в современном обществе с помощью использования инновационных информационных технологий / С. В. Белай // PolitBook. Информационные технологии и политика. – НИИ общественных и политических наук. – Чебоксары : типография ИП Сорокина А.В. “Новое время”, 2013. – № 2. – С. 132–141.
2. *Белай С. В.* Розроблення комплексного державного механізму протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення / С. В. Белай // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – Запоріжжя, 2013. – № 3 (43). – С. 57–61.
3. *Белай С. В.* Регулирование кризисных явлений социально-экономического характера: разработка координационного механизма взаимодействия органов государственной власти с общественностью / С. В. Белай // Социум и власть. – 2014. – № 2 (46). – С. 68–75.
4. *Федорова В. М.* Межпредметные связи / В. М. Федорова, Д. М. Киришкин. – М. : Педагогика, 1989. – 184 с.
5. *Кулагин П. Г.* Межпредметные связи в обучении / П. Г. Кулагин. – М. : Просвещение, 1983. – 204 с.
6. *Черкашин О. Д.* Формування професійної спрямованості майбутніх офіцерів у процесі фахової підготовки / О. Д. Черкашин // Засоби навчальної та науково-дослідної роботи : зб. наук. пр. – Х. : ХНПУ ім. Г. С. Сковороди, 2008. – Вип. 28. – С. 132–136.
7. *Петров В. Л.* Визначення напрямків удосконалення способів фахової підготовки військовослужбовців внутрішніх військ МВС України до службово-бойових дій / В. Л. Петров, О. Д. Черкашин, С. В. Белай // Збірник наукових праць НА ДПС України. – № 48/2. Ч. II. – Хмельницький : Вид. НА ДПС України ім. Б.Хмельницького, 2009. – С. 92–98.
8. *Саати Т.* Аналитическое планирование. Организация систем / Т. Саати, К. Кернс ; пер. с англ. Р. Г. Вачнадзе. – М. : Радио и связь, 1991. – 256 с.
9. *Таха Х.* Введение в исследование операций / Х. Таха. – М. : Мир, 1985. – 164 с.

***Bielai S. V. Improving state mechanism for training experts in monitoring and management of crisis phenomena of socio-economic nature.***

*Reviewed by the method of scenarios in the public training on monitoring and settlement of the crisis of socio-economic nature. By examining the typical crisis situations using MAI through peer review the procedure for calculating the priority of academic disciplines.*

**Key words:** concept, strategic management, crisis, public administration, standard of living.

*Надійшла до редколегії 20.02.2015 р.*



**Т. В. Покотило,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

*Досліджено проблеми розвитку трудового потенціалу в органах державної влади та місцевого самоврядування. Визначено позитивні та негативні чинники, які впливають на задоволеність змістом праці державних службовців та посадових осіб і формування дієвої системи управління персоналом в органах публічної влади.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування; державна служба; трудовий потенціал; публічні послуги; публічна служба; управління персоналом.*

У зв'язку з реформуванням і розвитком системи публічної служби зростає потреба в достовірній, повній, оперативній і доступній інформації про стан трудового потенціалу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, від якості якої залежить обґрунтування механізмів управління персоналом, розробка організаційно-нормативних моделей та управління ними. На даний час спостерігається протиріччя між наявними соціальними проблемами в публічних органах (низька якість публічних послуг, висока плинність кадрів, зростання корупції) і відсутністю концептуально-теоретичною та практичною базами щодо забезпечення державної кадрової політики. Водночас, інформатизація публічної служби є потужним модернізуючим чинником, обов'язково приводить до впровадження нових за якістю методів, способів, форм діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, необхідності зміни їх знань, навичок, інформаційних взаємозв'язків, а досить часто й до зміни самої структури публічних організацій. Спрогнозувати такий трансформуючий вплив, оцінити його ступінь, позитивні і негативні наслідки та підготуватися до них дозволяють соціологічні дослідження.

Вагомий внесок у розвиток соціально-трудових відносин здійснили вчені С. Бандур, Д. Богиня, О. Жадан, Е. Лібанова, Л. Шевченко та ін. Теоретичні засади державного управління соціально-економічними системами різних рівнів розглядали науковці: В. Бакуменко, В. Бодров, Л. Біла, В. Корженко, А. Кузнецов, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Онікієнко та ін. Водночас, аналіз наукових публікацій з досліджуваної проблематики свідчить, що в державному управлінні недостатньо приділяється уваги розробці механізмів розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби.

Метою статті є розкриття проблем розвитку трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування та державної влади на основі соціологічного дослідження.

Підвищення ефективності роботи публічної служби в Україні, а особливо її складових – служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які першими надають найнеобхідніші адміністративні послуги, є головним завданням у проведенні адміністративно-територіальної реформи. Водночас ефективне функціонування публічних органів може тільки в єдності з ефективним використанням його трудового потенціалу.

Ефективність використання трудового потенціалу необхідно розглядати в двох площинах: по-перше, як ефективність роботи безпосередньо персоналу організації і, по-друге, з позицій ефективності управління формуванням і реалізацією трудового потенціалу [4, с. 102–104].

Класична модель якості трудового потенціалу структурно складається з шести основних компонентів – біографічний компонент (вік, освіта, стаж, стать); кваліфікація, що характеризується професійними знаннями та вміннями виконувати відповідну роботу; вмотивованість до активної праці; здоров'я працівників (фізичне та психічне); креативність як прояв творчого підходу до виконання завдань; моральність, як відповідальне ставлення до своїх обов'язків та поваги до соціуму, що оточує [5, с. 67].

Надати оцінку ефективності трудового потенціалу в публічних організаціях – завдання надзвичайно складне, пов'язане з необхідністю враховувати вплив багатьох чинників, що виступають у різних аспектах. Саме тому оцінка трудового потенціалу одним показником практично нездійсненна, тому що багато складових його якості на стадіях формування і реалізації взагалі не піддаються кількісному виміру. Тому в даній статті дослідження проблем і перспектив розвитку трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців проведене на основі анкетування.

Соціологічні дослідження є найбільш ефективним засобом для одержання нової оперативної інформації про стан внутрішнього та зовнішнього середовища організації, яка служить для розробки управлінських рішень [2].

Анкетування проводилося серед державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування Харківської, Полтавської та Сумської областей, в якому взяло участь всього 184 респонденти. Серед них: молодь до 35 років – 55,44 %, особи середнього віку (від 36 – 50 років) та старшого віку (від 51 року та старше) – 35,87 та 8,70 % відповідно. Велику групу респондентів склали жінки (73,91 %) та чоловіки (26,09 %). Більшість опитаних (57,61 %) працюють в органах державної влади, а решта (42,39 %) – у структурі місцевого самоврядування.

Вагомий вплив на ефективність використання трудового потенціалу працівника вливає задоволеність його своєю трудовою діяльністю. На сьогодні в науковій літературі немає однозначного загальноприйнятого підходу до визначення терміну “задоволеність трудовою діяльністю” і, тим більше, терміну “задоволеність службовою діяльністю”. Беручи до уваги визначення О. М. Фугело, вважаємо, що “задоволеність службовою діяльністю” відображає емоційно-оцінне ставлення посадової особи (державного службовця) до умов проходження служби, показник ефективності цієї діяльності, що пов'язаний із виконанням ним своїх функціональних обов'язків та системою його міжособистісних відносин [11].

Для оцінки рівня задоволеності змістом праці враховувались фактори організації робочого місця, стимулювання праці, міжособистісні відносини із колегами та керівництвом та фактори, які мотивують до праці працівника (кар'єрне зростання, професійна самореалізація).

За результатами дослідження встановлено, що найбільше респонденти задоволені у взаємовідносинах із керівництвом та колегами. Так, респонденти відмітили, що колектив є дружній та має атмосферу взаємної поваги – 32,61 % опитаних. Одночасно практично 1/3 від загальної кількості респондентів вважає, що в трудових колективах присутня тільки ділова атмосфера – 21,74 %, “кожен сам за себе” – 10,87 %, нездорова, нетовариська атмосфера – 2,17 %.

## Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

Формуючи своє ставлення до праці, опитані беруть до уваги не тільки поточні, але й майбутні доходи, і тому враховують можливість інвестування у свій людський капітал. Зокрема, можливість кар'єрного заростання (21,77 %) та самореалізація (27,17 %) позитивно впливає на задоволеність службовою діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців. Проте існують фактори, які знижують задоволеність у сфері праці. Наприклад, оплата праці посадових осіб місцевого самоврядування і державних службовців та одержуваний ними соціальний пакет не задовольняє більшість опитаних.

На думку провідних фахівців у сфері менеджменту, первинна основа та головне багатство будь-якої сучасної організації – це люди, які працюють у ній. У сучасних умовах створення та ефективного використання високоякісного потенціалу персоналу організації є для неї головним чинником успіху в конкурентній боротьбі як у тактичній, так і в стратегічній перспективі. З цієї позиції було поставлене завдання перед респондентами оцінити значущість складових трудового потенціалу органів місцевого самоврядування в реалізації потреб територіальної громади.

За результатами дослідження встановлено, що більшість опитаних (51,09 %) вважають професійно-кваліфікаційну складову (професійні знання, уміння і навички) найбільш ваговою у структурі трудового потенціалу. Оскільки всі складові трудового потенціалу пов'язані між собою, то закономірним є взаємозв'язок із освітньою та поведінковою складовими трудового потенціалу працівника, що становить, відповідно 36,96 % та 26,09 % опитаних.

Далеко не всі професіонали схильні до творчих самовиявлень через брак знань, досвіду, гнучкості мислення, здібностей, страху перед відповідальністю, духовну ліню. Так, за дослідженнями Т. Пахомової щодо психологічної готовності державних службовців до інноваційної трудової діяльності видно, що інноваційно орієнтовані – 13,2 %, ситуаційно-інноваційно орієнтовані – 16,1, консерватори – 60,6 % [8, с. 97]. Наші результати дослідження підтверджують, що респонденти не мають повного усвідомлення значущості інноваційно-творчої та ціннісно-мотиваційної якості трудового потенціалу працівника та організації в цілому. Так, тільки 19,57 та 22,83 % опитаних, відповідно, вважають ці складові вагомими у прийнятті ефективних управлінських рішень.

Ефективне формування та використання трудового потенціалу органів місцевого самоврядування залежить від результативності дотримання таких принципів управління персоналом:

- системності управління всіма складовими організаційно-економічного механізму управління трудовим потенціалом організації;
- раціонального формування трудового потенціалу: підбору економічно виправданої чисельності працівників з визначеними якісними характеристиками трудового потенціалу, адаптації їх в колективі;
- відповідності матеріального та нематеріального стимулювання до повного розкриття трудового потенціалу мотивам працівників;
- відкритості інформації щодо мети діяльності підприємства і очікуваної трудової поведінки працівника;
- окупності інвестицій у розвиток трудового потенціалу;
- цілеспрямованості напрямів розвитку трудового потенціалу організації стратегії його розвитку;
- оптимізації рівнів ієрархії організаційної структури управління;
- формування корпоративної культури та організаційної структури управління згори донизу;

- активізації інтелектуальної складової трудового потенціалу організації;
- самомотивації працівників до повної реалізації трудового потенціалу;
- рентабельності використання трудового потенціалу [3].

На даний час будь-які починання, що проводяться в Україні, наштовхуються на такі складнощі: існування кадрів, які не можуть повною мірою відповідати новим цілям, що стоять перед Україною; плінність кадрів, відсутність реального матеріального стимулювання і системи кадрового росту не дозволяють створювати реальний кадровий резерв і готувати компетентних фахівців. Це пов'язано з недостатньою роботою служб управління персоналом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, відсутністю ефективної системи планування, а часом і їх бездіяльністю в питаннях розвитку персоналу, формалізмом у підборі та оцінюванні кадрів, що є вагомими причинами депрофесіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Для виявлення перспективних напрямків у роботі з персоналом перед респондентами було поставлено питання: які напрямки в роботі з персоналом в органах місцевого самоврядування потребують удосконалення? Перед опитуваними ставилося завдання вибрати тільки три напрями із сукупності запропонованих. Відповіді респондентів були розподілені наступним чином:

- удосконалення системи преміювання персоналу – 64,13 %;
- якісний відбір при прийомі на службу в органи місцевого самоврядування (на державну службу) – 46,74 %;
- ефективне планування потреби персоналу – 34,78 %;
- застосування різних форм навчання персоналу – 29,35 %;
- трудова дисципліна та відповідальність за професійно-кваліфікаційні обов'язки – 28,26 %.

Слід відзначити, що на ефективність управління персоналом впливає соціально-психологічний клімат у колективах. Важливими напрямками в його формуванні на думку респондентів мають стати:

- проголошення принципу рівних можливостей та справедливого розподілу винагород в організації – 51,09 %;
- підвищення впевненості членів колективу у власних силах і здібностях – 40,22 %;
- створення обстановки, що стимулює дискусію, обмін знаннями та досвідом – 40,22 %;
- формування одностайності та узгодженості щодо норм, прийнятих в організації – 30,43 %;
- забезпечення гнучкості у здійсненні контролю у вирішенні професійних задач – 28,26 %.

У процесі професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування активізуючу, мотивуючу, адаптуючу та контролюючу функції виконує система оцінювання персоналу. Наукові дослідження свідчать [8; 10], що існує неоднозначність та багатогранність як самих оцінок, так і показників, за якими здійснюється оцінювання. Оцінка діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в тій або іншій формі існує завжди. Це є необхідним елементом для всіх аспектів управління персоналом: від моменту прийому на роботу до моменту звільнення працівників тощо. Проте далеко не завжди оцінка діяльності службовців виконується усвідомлено й планомірно.

## Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

Аналіз результатів соціологічного дослідження доводить, що більшість респондентів (44,57 %) пов'язують підвищення продуктивності праці посадових осіб місцевого самоврядування із впровадженням оцінювання персоналу. Важливими критеріями при оцінці персоналу на думку опитаних є:

- відповідальність – 91,30 %;
- усвідомлення значення поставлених завдань – 79,35 %;
- своєчасний контроль за виконанням завдань – 78,26 %;
- професійна етика – 77,17 %;
- трудова дисципліна – 71,74 %;
- наявність вищої освіти відповідно до основного напрямку роботи – 63,04 %;
- трудова дисципліна – 71,74 %;
- здатність ефективно реалізувати посадові функції – 69,57 %;
- професійний досвід, достатній для успішного виконання управлінських функцій – 61,96 %;
- орієнтація в суміжних сферах, важливих для ефективного керівництва – 43,96 %;
- вміння самостійно приймати ефективні рішення та ініціативність – 67,39 %;
- володіння сучасними інформаційними технологіями – 67,39 %;
- вміння вести переговори, презентувати організацію – 63,04 %;
- визначення повноважень та відповідальності серед працівників – 60,87 %;
- підтримка іміджу та репутації організації – 57,61 %;
- лідерські характеристики – 45,6 %.

Результати оцінки щодо виконання професійних обов'язків посадовими особами місцевого самоврядування мають впливати на кар'єрне просування (56,52 %), матеріальне та моральне стимулювання (55,43 %), здатність посадовця постійно самовдосконалюватися (34,74 %). Основними суб'єктами оцінки роботи посадових осіб місцевого самоврядування має бути вище керівництво (41,30 %) та громадяни (30,34 %).

Отже, результатом оцінки посадовців є отримання цінної та корисної інформації про якість використовуваних в організації методів професійного розвитку, відбору, а також про те, наскільки задіяні критерії відбору здатні прогнозувати їх майбутні професійні досягнення.

Сучасна система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців потребує як внутрішньої, так і зовнішньої модернізації, що передбачає, насамперед, реформування професійного навчання службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як елементу розвитку інституційної спроможності державного управління, підвищення рівня професіоналізму та культури персоналу органів влади, здатності компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам у державі.

Результати опитування доводять, що практично всі респонденти (93,48 %) вбачають за необхідність підвищення своєї професійної кваліфікації. Найбільш ефективними формами підвищення кваліфікації для респондентів (67,39 %) є курси підвищення кваліфікації, під час яких вони мають змогу оволодіти необхідними для подальшої професійної діяльності вміннями та навичками – 84,78 %, підвищити кваліфікаційний рівень у сфері управління – 83,70 % та розширити свій кругозір – 79,35 %.

Головною проблемою у сфері надання послуг на місцевому рівні є недоступність або низька якість послуг через відсутність належної соціальної інфраструктури. Ураховуючи взаємозалежності між підвищенням якості надання публічних послуг та управлінням розвитку трудового потенціалу публічних органів. На думку експертів,

вирішення проблеми підвищення якості надання публічних послуг має носити комплексний характер та враховувати розв'язання таких завдань:

- упровадження системи управління якістю в організації – 58,70 %;
- підвищення престижу та фаховості посадових осіб місцевого самоврядування (державних службовців) – 59,78 %;
- формування організаційної культури персоналу – 56,52 %;
- формування структурно-функціонального забезпечення організації на основі виявлених потреб об'єкта (громади, сфери, галузі) управління – 54,35 %;
- перегляд та перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями – 51,09 %.

Дослідження проблем і перспектив розвитку трудового потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування доводить, що посадові особи та державні службовці надають першочергове значення тим питанням, які безпосередньо впливають на покращання якості надання публічних послуг населенню і залежать від їх кваліфікації, вмотивованості до активної праці, творчого підходу при виконанні завдань, ставленні до своїх обов'язків, поваги до оточуючих. Ці характеристики є вагомими при формуванні дієвого механізму розвитку трудового потенціалу в публічних органах влади.

Вирішення проблем оплати праці та її стимулювання дозволить підвищити задоволеність змістом праці посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців та сприятиме розвитку їх інноваційної трудової діяльності.

Технологія проведення соціологічного дослідження надає об'єктивну інформацію щодо створення оптимальних умов для розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби та розробки дієвих механізмів управління ними.

#### **Література:**

1. Джаин И. О. Оценка трудового потенциала / И. О. Джаин. – Сумы : ИТД “Университетская книга”, 2009. – 250 с.
2. Дворецька Г. В. Соціологія праці : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Г. В. Дворецька. К. : КНЕУ, 2005. – 203 с.
3. Егоршин А. П. Управление персоналом / А. П. Егоршин. – Н. Новгород : НИМБ, 2003. – 720 с.
4. Економіка праці і соціально-трудові відносини : навч. посіб. / М. Д. Ведерніков, О. В. Хитра, О. А. Гарват та ін. – Львів : Новий Світ – 2012. – 868 с.
5. Іванісов О. В. Управління трудовим потенціалом : навч.-практ. посіб. / О. В. Іванісов, О. А. Єрмоленко, О. Ф. Доровської ; Харк. нац. екон. ун-т. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 386 с.
6. Кишкель Е. Н. Управленческая психология : учеб. для сред. спец. учеб. завед. / Е. Н. Кишкель. – М. : Высш. шк., 2002. – 270 с.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.
8. Пахомова Т. Державна служба: парадокси дослідження / Т. Пахомова // Зб. наук. пр. УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 : в 4 т. – Ч. 3. – С. 96–99.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
10. Чемерис А. О. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні : навч.-метод. посіб. / [А. О. Чемерис, М. Д. Лесенко, Р. М. Рудніцька та ін.] ; за заг. ред. А. О. Чемериса ; НАДУ при Президентіві України ; ЛРІДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 93 с.
11. Фугело О. М. Задоволеність працею: смисл і зміст праці // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету : зб. пр. за підсумками звіг. наук. конф. викладачів та аспірантів. – Вип. 2. – В 2-х т. – Т. 2. – Кам'янець-Подільський держ. ун-т : Інформ.-видав. відділ, 2003. – С. 194–196.

***Pokotylo T. V. Problems of labor potential development in public service.***

*The problems of the labor potential development in public authorities and local governments have been studied. Positive and negative factors that influence job satisfaction of civil servants and local-government officials and establishment of an efficient personnel management system in public authorities have been identified.*

**Key words:** local government, civil service, labor potential; public services; public service; personnel management.

*Надійшла до редколегії 11.02.2015 р.*

**УДК 35.08**

***В. М. Щегорцова,***

*к. держ. упр., доц.,*

*доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДІВ КАР'ЄРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Зроблено аналіз наукових підходів до визначень поняття “кар'єра”. Розглянуто основні підходи до класифікації видів кар'єри. Наведено моделі посадової кар'єри державних службовців. Розглянуто основні підвиди ситуаційної та системної кар'єр державних службовців.*

**Ключові слова:** органи державної влади, державні службовці, кар'єра державних службовців, види кар'єри державних службовців

На сучасному етапі державотворення, коли існує необхідність нової генерації висококваліфікованих державних службовців, які здатні ефективно і в найкоротші часи провести в життя українські реформи, актуальним постає питання менеджменту людських ресурсів в органах виконавчої влади. Адже, нові кадри потребують нових підходів до їхнього управління. Останнім часом усе більше активізуються наукові дослідження в напрямку розробки механізмів формування та реалізації ефективної системи управління персоналом на державній службі. У цьому контексті питання розвитку кар'єри державних службовців набуває особливого значення, оскільки тільки високо компетентні державні службовці можуть сформувати професійну і високоефективну державну службу.

Розвиток кар'єри є сучасною управлінською технологією, яка дає можливість якісно організувати розстановку кадрів в органах виконавчої влади, забезпечувати розвиток професіоналізму та компетентності персоналу державної служби, підвищувати рівень здорової конкурентної робочої атмосфери серед державних службовців.

У науковій літературі з управління людськими ресурсами багато зарубіжних і вітчизняних праць присвячено кар'єрі як з позицій просування людини у трудовій діяльності, так і як способу її самореалізації. Проблемами службової кар'єри державних службовців займаються такі відомі українські вчені у сфері державного управління, як С. Дубенко, О. Воронько, Т. Желюк, С. Серьогін, В. Малиновський, М. Кравченко, І. Буцька та ін. Сучасні технології розробки та реалізації кар'єри представлені в роботах А. Колота, В. Воронкової, О. Крушельницької, Д. Мельничука, Ф. Хміля та

інших. Однак, зважаючи на зміни в законодавстві з проходження державної служби, питання впровадження менеджменту людських ресурсів у систему державної служби в частині організації кар'єри зумовлюють актуальність даної роботи.

Метою статті є розгляд наукових підходів до визначення поняття “кар'єра” та до класифікації видів кар'єри державних службовців.

В економічній літературі поняття кар'єри трактується по-різному. Кар'єра – послідовність посад, що займає людина протягом життя [3, с. 7]. О. Кисельова наводить такі визначення кар'єри: це просування працівника службовими сходами, зміна професії, спеціальності, кваліфікації, статусу (посади), ролі (обов'язків); це ієрархічне відображення шляху посадового просування людини протягом усього трудового періоду або його відрізка [7, с. 10]. Як зазначає О. Крушельницька та Д. Мельничук, у широкому розумінні кар'єра означає успішне просування в службовій, науковій чи виробничій діяльності, в досягненні слави, більш високого статусу, влади, матеріальних цінностей. Ці ж автори говорять, що кар'єру можна розглядати не тільки як просування від однієї посади до іншої, більш високої (посадове зростання), а й як оволодіння суміжною професією, новими знаннями, досвідом, навичками (професійний ріст) [8, с. 118].

Кар'єру розглядають як процес розвитку та самореалізації людини, що виражається в індивідуальній послідовності соціальних установок та поведінкових проявів, що пов'язані з досвідом та активністю у сфері трудової діяльності [7, с. 10]. Погоджуємось з Ф. Хмілем у тому, що успішна службова кар'єра є одним із засобів самовираження людини, реалізації її потенціалу [10, с. 328].

Зважаючи на вищезазначене, поняття кар'єра необов'язково пов'язують з професійною діяльністю для позначення прагнення до успіху у професійній сфері вживається поняття “ділова кар'єра”. Під цим поняттям розуміється самореалізація особистості в процесі професійного зростання, зміни займаних професійних позицій [7, с. 11]. Ділова кар'єра – це підвид кар'єри, який поширюється на просування і досягнення успіху у специфічних видах трудової діяльності – бізнесі, комерції, тобто в тих видах економічної діяльності, які приносять прибуток, дохід або інші особисті вигоди [4, с. 313].

У нормативно-правових актах з питань проходження державної служби закріплено поняття “просування державного службовця”, що здійснюється шляхом зайняття вищої посади державної служби або присвоєння йому наступного рангу державного службовця [1-2]. Кар'єра службовця – це його життя на службі, її залежність від ступеня поєднання особистих інтересів зі службовими. Якщо служба є тільки місцем роботи, що забезпечує виживання або допомогою позаслужбової кар'єри, то потенціал кар'єрної стратегії на службі низький. Інша ситуація – на службі реалізується життя людини, у цьому випадку кар'єрний потенціал оптимальний, службовець сумлінно виконує свої обов'язки, його стратегія помірна і нерідко – ефективна [6, с. 153].

У науковій літературі з питань управління персоналом зустрічаються різні підходи до класифікації видів кар'єри. Більшість авторів поділяють кар'єру на професійну і посадову, дану класифікацію вважаємо за доцільне застосувати до державних службовців, адже вона не суперечить нормативно-правовим актам та відповідає специфіці державної служби. Так, професійна кар'єра – це становлення державного службовця як професіонала, кваліфікованого фахівця у сфері державної служби, що відбувається протягом усього трудового життя. Дана кар'єра характеризується тим, що державний службовець у процесі своєї професійної діяльності проходить різні стадії розвитку: навчання, вступ на державну службу, професійне зростання, підтримка індивідуальних професійних здібностей, вихід на



пенсію. Вона може реалізовуватися в різних органах державної влади і йти за лініями: спеціалізації (поглиблення в одній сфері діяльності) і транспрофесіоналізації (оволодіння іншими сферами діяльності) [4, с. 314–320; 9].

Посадова або внутрішньорганізаційна кар'єра передбачає зміну переважно посадового статусу державного службовця, цей рух відбувається в рамках формальної структури організації. Виділяють чотири моделі посадової кар'єри:

– вертикальна кар'єра – переміщення на інший щабель структурної ієрархії. Вона може бути висхідною – просування працівника вгору по службових щаблях або нисхідною – переміщення працівника вниз по службових щаблях;

– горизонтальна кар'єра – переміщення в іншу функціональну сферу діяльності на тому самому рівні структурної ієрархії; розширення прав і обов'язків на існуючій посаді;

– ступінчаста кар'єра – поєднує елементи горизонтальної і вертикальної кар'єри; просування працівника здійснюється шляхом чергування вертикального зростання з горизонтальним;

– доцентрова кар'єра – наближення працівника до керівництва. Вона виражається у зміні соціальної ролі державного службовця, включення до еліти, наближення до керівництва, не обіймаючи високих посад. Така модель кар'єри відбувається при визнанні державного службовця з боку колективу як компетентного працівника, проявами такої кар'єри є запрошення працівника на недоступні йому раніше зустрічі, наради, одержання доступу до неформальних джерел інформації, делегування повноважень [4, с. 314–320].

О. Кисельова наводить класифікацію видів кар'єри з позицій мотивації, залежно від того, які основні потреби та цінності лежать в основі мотивації до кар'єри, критерії її успіху:

– владна – цей вид кар'єри пов'язаний або з формальним зростанням впливу в організації через підвищення посадового статусу, або із зростанням неформального авторитету державного службовця в організації;

– кваліфікаційна – дана кар'єра передбачає зростання професіоналізму, підвищення компетентності державного службовця;

– статусна – підвищення соціального статусу державного службовця в організації, яке виражається у призначенні чергового рангу або почесного звання за видатний внесок у розвиток організації;

– монетарна – цей вид кар'єри направлений та передбачає підвищення рівня винагороди державного службовця [7, с. 15].

За швидкістю, послідовністю проходження ступенів кар'єри, а також з урахуванням перспективної орієнтації та особистісного сенсу кар'єри дослідники О. Кисельова, Д. Аширов та А. Єгоров розрізняють такі види кар'єрного процесу:

– суперавантюрна кар'єра. Припускає дуже високу швидкість посадового просування з пропуском значної кількості проміжних ступенів, а іноді різку зміну сфери діяльності. Особистісний мотив такої кар'єри – збагачення, влада, забезпечення швидкого просування членам родини. Вона може бути випадковою, коли належним чином складаються обставини або за рахунок більш сильного лідера. Суперавантюрні кар'єри дуже часто закінчуються крахом;

– авантюрна кар'єра. Характеризується пропуском кількох посадових рівнів при досить високій швидкості просування. Можливо суттєва зміна сфери діяльності. Основний мотив такої кар'єри – збагачення, влада, самореалізація. Такий вид кар'єри поширений для виборних посад публічної служби, для патронатної служби та відбору кадрів на підставі особистої відданості;

– традиційна (лінійна) кар'єра. Це поступове просування вгору, іноді з пропуском одного ступеня, можливо нетривале пониження в посаді або затримка у просуванні на досить довгий період. Метою такої кар'єри є нагромадження знань, досвіду, взаємодія з людьми. Успішність кар'єри залежить від дієвості та серйозності підходу до планування розвитку персоналу в органі виконавчої влади;

– послідовно-кризова кар'єра. Для такого виду кар'єри характерна середня швидкість просування, боротьба за збереження посади, орієнтованість на особисті інтереси, готовність та ефективна адаптація до змін;

– прагматична кар'єра. Даний вид кар'єри характеризується тим, що її представники віддають перевагу найбільш простим способам вирішення кар'єрних завдань. Для них характерна зміна сфери діяльності в залежності від соціально-економічних, технологічних, технічних і маркетингових змін. Переміщення здійснюються в рамках одного і того ж рівня управління;

– завершальна кар'єра. Цей вид кар'єри характерний для державних службовців, що закінчують свій трудовий шлях. Основними інтересами для цього виду кар'єри є утримання займаної позиції та зберегти авторитет у колективі;

– перетворююча кар'єра. Для цього виду кар'єри характерна висока швидкість просування, яка може мати і стрибкоподібний, і поступовий характер. Даний вид кар'єри притаманний особам, які мають інтерес до завоювання нових сфер, висунування видатних ідей, спрямованість на майбутнє;

– еволюційна кар'єра. Посадове просування державного службовця здійснюється разом із розширенням організації, постійно росте його вплив на управління організацією за рахунок росту його авторитету серед колег. Розвиток цієї кар'єри є позитивним як для державного службовця, так і для організації в цілому, адже відбувається суміщення особистих і суспільних інтересів [3, с. 16–17; 7, с. 19–20].

За часом здійснення кар'єри можна поділити на нормальну, повільну, швидкісну і десантну. Нормальна кар'єра – це поступове просування людини по мірі поступово накопичується професійного досвіду. Час перебування на кожній посадовій позиції – 3 – 5 років. Повільна кар'єра характеризується тривалим перебуванням на одній позиції: приблизно в 1,5-2 рази довше, ніж при нормальній кар'єрі. Швидкісна кар'єра характеризується стрімким, але все ж послідовним переміщенням, перебування на одній позиції в 2-3 рази менше, ніж при нормальній кар'єрі. Десантна кар'єра являє собою переважно спонтанне заміщення, як правило, це стосується керівних посад.

Також у науковій літературі зустрічається класифікація кар'єри, виходячи з активності та професіоналізму самого державного службовця [4, с. 314–320; 7, с. 20–21]:

1. Ситуаційна кар'єра – в її основі лежить випадок, якщо щасливий, то кар'єра може стрімко розвиватись, але якщо нещасливий, то відбувається кар'єрний крах. Підвидами цієї кар'єри є:

– кар'єра “від начальника”. Цей вид кар'єри багато в чому не залежить від волі державного службовця, просування та розвиток кар'єри визначається рішеннями керівництва. Ті, хто зацікавлений у такій кар'єрі, формують свою систему роботи так, щоб задовольнити прагнення керівництва, можуть проявляти підлабузництво;

– кар'єра “від об'єкта”. Соціальний статус державного службовця підвищується в міру розвитку і укрупнення підрозділів в організації. Також цей вид кар'єри актуальний для тих державних службовців, що займаються розробкою та реалізацією важливих проектів, та можуть бути винагороджені в результаті високих показників діяльності;

## Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

– власноручна кар'єра. Це кар'єра завдяки власним зусиллям і високому рівню професіоналізму державного службовця. На жаль, слід погодитись з І. Буцькою, яка зазначає, що на сьогодні для більшості державних службовців кар'єра – це не результат реалізації довгострокового плану, а набір випадків [5, с. 86]. Тому розвиток цього виду кар'єри державних службовців також залежить від набору випадків, ситуацій;

– кар'єра “по трупах”. Цей вид кар'єри характерний для державних службовців, що проявляють кар'єризм, мають яскраво виражений інтерес до посадового просування по службі. На практиці такі особи можуть виявляти неконструктивні поведінкові характеристики роботи в колективі, а тому отримують негативну соціальну оцінку і небажання співпраці і взаємодопомоги з боку колег.

2. Системна кар'єра – цілеспрямована, усвідомлена побудова кар'єри державного службовця. Державний службовець прагне зв'язати всі складові кар'єри, максимально знизити можливість впливу випадкових факторів, протиставивши їм системний підхід і системні засоби. Даний вид кар'єри має позитивні наслідки як для самого державного службовця, так і для органу державної влади, адже забезпечує внутрішньо організаційний добір та ефективну розстановку кадрів, розвиток компетентностей персоналу державної служби. Основними підвидами цієї кар'єри є:

– “трамплін” – плавна вертикальна кар'єра до досягнення високих щаблів, а потім стрибок з “трампліну” – вихід на пенсію;

– “сходи” – поступова вертикальна кар'єра з чітко визначеним періодом перебування на кожній посаді;

– “змія” – горизонтальне переміщення державного службовця з однієї посади на іншу при відносно недовгому терміні перебування на кожній;

– “роздоріжжя” – вертикальні і горизонтальні кадрові переміщення за наслідками атестації, оцінювання державних службовців.

Існують і інші підходи до класифікації видів кар'єри. Так, за успішністю кар'єру поділяють на успішну або нескладену, за ступенем реалізованості – на реальну та потенційну. За родом занять кар'єру поділяють на кар'єру політика, громадського діяча, юриста, економіста тощо. Кожен з розглянутих видів кар'єри має переваги та обмеження, свої ризики та можливості. Вид кар'єри державний службовець обирає сам, він повинен відповідати його кар'єрним цілям, інтересам, мотивам, а також урахувати можливості реалізації в конкретних умовах.

Аналіз наукової думки до визначень поняття “кар'єра” показав, що існують основні два підходи до трактування цього поняття. З одного боку, кар'єру визначають як просування службовими сходами, професійний шлях, а з іншого – як процес успішної професійної самореалізації, самовираження, що підкріплюється визнанням з боку соціуму. Розглядаючи це поняття в мотиваційному аспекті, то державний службовець свою кар'єру буде самостійно, враховуючи власні цілі та мотиви та зважаючи на внутрішньоорганізаційні умови та позаорганізаційні реальності.

Суб'єктам управління персоналом державної служби пропонується при плануванні кар'єри державних службовців взяти за основу підвиди системної кар'єри як цілеспрямованого професійного зростання за попередньо складеним планом. При побудові програм розвитку кар'єри необхідно акцентувати увагу на тому, що успіх кар'єри полягає не тільки у просуванні від однієї посади до іншої, більш високої, а і в підвищенні компетентності, професіоналізму, соціального статусу, самореалізації, визнання з боку керівництва та колег.

**Література:**

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – С. 1179–1192.
2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісн. України. – 2012 р. – № 4. – С. 115.
3. *Аширов Д. А.* Управление карьерой в организации / Д. А. Аширов, А. С. Егоров. – М. : Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2002. – 163 с.
4. *Балабанова Л. В.* Управління персоналом : підручник / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 468 с.
5. *Буцька І. О.* Планування кар'єри державних службовців з використанням зарубіжного досвіду / І. О. Буцька // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – Вип. 8. – С. 85–88.
6. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyгін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 348 с.
7. *Киселева Е. В.* Планирование и развитие карьеры : учебное пособие для студентов высших учебных заведений / Е. В. Киселева. – Вологда : Легия, 2010. – 332 с.
8. *Крушельницька О. В.* Управління персоналом : навч. посіб. – Вид. 2-е, перероб. й доп. / О. В. Крушельницька, Д. П. Крушельницька. – К. : Кондор, 2006. – 308 с.
9. *Одегов Ю. Г.* Управление персоналом в структурно-логических схемах : учебник / Ю. Г. Одегов. – М. : Альфа-Пресс, 2008. – 944 с.
10. *Хміль Ф. І.* Управління персоналом : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Ф. І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

**Shchegortsova V. M. Scientific approaches to classification of career types of civil servants.**

*The analysis of scientific approaches to the definitions of ‘career’ is made. Main approaches to career classification have been considered. The models of civil servants career are presented. The main subtypes of situational and systemic careers of civil servants have been analyzed.*

**Key words:** public authorities, civil servants, career of civil servants, types of civil servant career.

*Надійшла до редколегії 05.02.2015 р.*

**УДК 331.108.38**

**О. В. Чорнобиль,**

*завідувач сектору міжнародних зв'язків ЛРІДУ НАДУ,  
м. Львів*

**АДАПТАЦІЯ ПЕРСОНАЛУ  
ЯК НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМ НАВЧАННЯ  
ТА РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНИХ ПІДПРИЄМСТВ**

*Проаналізовано підходи до організації процесу адаптації персоналу вітчизняних підприємств, на яких сформовано ефективні системи навчання та розвитку. Досліджено принципи визначення місця і ролі процесу адаптації персоналу в системі управління персоналом на досліджуваних підприємствах.*

*З'ясовано методи та інструменти адаптації персоналу, а також пріоритетні види (напрями) адаптації. Виявлено окремі підходи до адаптації новопризначених керівників.*

**Ключові слова:** управління персоналом, адаптація персоналу, підбір персоналу, навчання і розвиток персоналу, навчальна програма, коучинг.

3-поміж проблем управління персоналом, з якими стикаються вітчизняні підприємствами державного та корпоративного секторів, сьогодні важливе місце посідають питання адаптації персоналу. У сучасних умовах високі показники ефективності процесу адаптації персоналу демонструють організації, які розглядають адаптацію як початковий етап навчання і розвитку. Організації, які функціонують за таким принципом, визначають потребу в навчанні кожного працівника з точки зору інтересів організації. Визначення начальних потреб для нових працівників включає аналіз їх майбутніх робочих завдань і відповідних компетенцій (спеціальних навичок і навичок у галузі менеджменту). Оцінюючи нових працівників на стадії підбору і адаптації, служби управління персоналом спроможні визначити їх ключові компетенції, пропонуючи фрагменти можливих завдань і таким чином сформувати оптимальну програму адаптації і майбутнього навчання кандидата. Сьогодні низка вітчизняних підприємств сформували успішні корпоративні системи навчання і розвитку персоналу

Розгляд даної проблеми започатковано в дослідженнях А. Мінзова [4; 5], Н. Патутіної [8], О. Харчишиної [12] та дослідженні Львівської бізнес-школи Українського католицького університету “Унікальні моделі корпоративного навчання і розвитку персоналу” [11]. Разом з тим, вказані наукові розробки стосуються переважно діяльності повноцінних корпоративних університетів, а питання програм адаптації персоналу як окремого напрямку діяльності, особливо на підприємствах, які не сформували власного корпоративного університету, досі не розглядалося в жодному дослідженні.

Мета статті полягає в аналізі підходів до організації процесу адаптації персоналу вітчизняних підприємств, які мають успішні системи навчання і розвитку персоналу.

Ми проаналізували діяльність в цьому напрямку низки вітчизняних підприємств з успішними системами навчання і розвитку персоналу, які не мають статусу корпоративних університетів, а саме: EPAM Systems Ukraine, корпорація “Інтерпайп”, ПАТ “Карслберг Україна”, ПАТ “Київстар”, ТОВ “МЕТРО Кеш енд Кері Україна”, ПАТ “Монделіс Україна”, ПАТ “МТС Україна” та ПАТ “ОТП Банк”.

EPAM Systems Ukraine – дочірня компанія американського виробника програмного забезпечення EPAM Systems, в якій працює близько 1400 осіб. З 2012 р. Career Development Program – Програма розвитку кар’єри функціонує в українському підрозділі компанії (в глобальному офісі програма започаткована у 2005 році).

У рамках навчання за згадану програмою професійну адаптацію проходять студенти вищих навчальних закладів (залучаються, починаючи з 3-го курсу). Адаптація інших співробітників проходить за допомогою інструментів наставництва і коучингу, фіксованих тренінгів компанія не практикує [2].

Науково-виробничо-інвестиційна група (корпорація) “Інтерпайп” зосереджена на сталеливарній промисловості (зокрема, прокат), хоча і опосередковано контролює активи в різних сферах промисловості, послуг та інформації. Корпорація входить до десятки найбільших світових виробників безшовних труб і є третім найбільшим у світі виробником цільнокатаних залізничних коліс. В корпорації працює близько 15 тис. працівників.

Корпоративна система навчання і розвитку корпорації “Інтерпайп” базується на комплексі цільових освітніх програм. З чотирьох ключових проектів системи половина тісно пов’язана з процесом адаптації персоналу: “Базовий курс майстра” (для категорії робітників) є власне суто адаптаційною програмою, а “Кадровий резерв” (для категорії менеджерів) є програмою, яка містить елементи адаптації керівників. У рамках

кадрового резерву передбачена розробка індивідуальних планів розвитку для кандидатів на заміщення керівних посад на період до 2-х років. Окрім того, враховуючи те, що основний профіль корпорації – промислове виробництво, активно використовується інструмент наставництва для категорії робітників і коучинг – для категорії менеджерів.

Незважаючи на технологічні відмінності між окремими підприємствами корпорації, більшість з них мають також свої окремі навчальні програми з адаптаційними компонентами. Так, наприклад на заводі “ІНТЕРПАЙП СТАЛЬ” працює навчальний проект “Академія сталі” – програма для студентів-п’ятикурсників (розмір групи – 25 осіб) без відриву від основного місця навчання. Програма складається з циклу теоретичних дисциплін і низки практичних занять, які відбуваються безпосередньо на підприємстві. Тривалість самої програми – 10 тижнів, протягом яких зі студентами “Академії” працюватимуть 14 тренерів. Після навчальної сесії розпочинається піврічна практика на підприємстві під керівництвом виробничих фахівців – наставників [7].

З 2010 р. у корпорації проводиться оцінка ефективності навчання за моделлю Кіркпатріка-Філіпса:

- оцінка реакції слухачів (через анкету зворотного зв’язку);
- оцінка знань учасників до і після навчання;
- оцінка змін в поведінці на робочому місці за підсумками навчання (через оцінку компетенцій учасників їх керівниками);
- оцінка вимірюваних показників ефективності навчання;
- оцінка економічного ефекту від навчання.

Як приклад, корпорація “Інтерпайп” задекларувала, що повернення інвестицій (ROI) після проведення першої програми “Базовий курс майстра” на Нижньодніпровському трубопрокатному заводі в сім разів перевищило витрати на навчання.

Принциповою відмінністю корпорації “Інтерпайп” є той факт, що на підприємствах корпорації (наприклад на Нижньодніпровському трубопрокатному заводі – з 2011 р.) корпоративна система навчання складається з методичного центру (центру експертизи), який є частиною конкретного підприємства, і служби супроводу процесів навчання в підрозділах, яка є частиною корпорації, однак являє собою самостійну бізнес-одиницю.

До складу ПАТ “Карслберг Україна” входять три заводи з виробництва пива та безалкогольних напоїв. Центральний офіс компанії розташовується в Запоріжжі, філії – в Києві та Львові. До організаційної структури компанії входять також чотири представництва. У компанії працює близько 1800 осіб. У “Карслберг Україна” навчання співробітників ділиться на два блоки: зовнішнє і внутрішнє. У першому випадку залучаються спеціалізовані українські і російські компанії як вузькопрофільні, так і загального напрямку. За необхідності залучаються західні провайдери. Крім того, в компанії існує система внутрішнього навчання для департаменту продажів. Цим займається відділ, який спеціалізується виключно на навчанні фахівців для департаменту продажів. Для всіх трогових представників і мерчандайзерів використовується метод навчання безпосередньо на робочому місці (training on the job). Окрім того, маркетологи можуть проходити навчання в “Маркетинг Академії Carlsberg” в Англії, технічні спеціалісти – в “Школі пивоваріння Carlsberg” (Данія).

Програма адаптації новоприйнятих працівників у ПАТ “Карслберг Україна” готує працівників максимально ефективного виконання ними своїх функціональних обов’язків, прийняття ними корпоративної культури та політик компанії, а також забезпечення їм

## Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

належної підтримки. Окрім того, відомо, що в компанії “діє система передачі досвіду завдяки навчальним програмам для молодих фахівців та робітників” [9].

Програма розвитку людського капіталу компанії “Київстар” (один із провідних мобільних операторів та інтернет-провайдерів України із штатом близько 6000 працівників) була започаткована в 2004 р. Цілі і пріоритети програми визначені стратегією компанії, а сама програма розглядається як інструмент підвищення ефективності роботи працівників. На початковому етапі основним напрямком Програми було функціональне навчання: менеджер з розвитку персоналу працював індивідуально з керівниками підрозділів, а власне навчання здійснювалось відповідно з потребами окремо взятого підрозділу. На цьому етапі навчання переважно було спрямоване на розвиток вузькоспеціалізованих знань і навичок співробітників. Незабаром стало очевидним, що за такого формату роботи в рядових співробітників не було можливості обирати тему навчання і впливати на неї, а саме навчання не завжди враховувало індивідуальні потреби співробітника. У результаті було прийнято рішення про створення окремого напрямку з навчання персоналу і з’явилась програма функціонального навчання. Згодом додалися ще три програми – розвитку компетенцій, розвитку талантів і кадрового резерву.

Сьогодні Програма розвитку людського капіталу компанії “Київстар” (рисунок) передбачає дві ключові форми роботи з персоналом: саморозвиток і коучинг (наставництво). Блок саморозвитку передбачає не стільки допомогу з боку спеціалістів відділу розвитку персоналу, скільки підтримку і створення умов для професійного і особистісного росту. Блок коучингу і наставництва спрямований передусім на адаптацію персоналу в компанії, а також передбачає подальші консультації і зворотний зв’язок, стимулює до обміну досвідом і взаємодопомоги.



Рисунок. Програма розвитку людського капіталу “Київстар” [3]

ТОВ “МЕТРО Кеш енд Кері Україна” – мережа магазинів професійної оптової торгівлі на засадах самообслуговування, яка є частиною Metro Group – одного з найбільших у світі об’єднань оптових і роздрібних торговельних компаній. В Україні компанія працює з 2003 р. У результаті інвестицій в обсязі понад 550 млн євро компанія сьогодні представлена 33 торговельними центрами в 24 містах, де працює близько 7600 осіб.

ТОВ “МЕТРО Кеш енд Кері Україна” декларує тісний зв’язок стратегії навчання зі стратегією організації. Загальна мета навчання – сприяння досягненню успіху компанії через якісно навчений персонал. На початковому етапі формування мережі магазинів “Метро”, коли відповідний ринок в Україні перебував у стадії зародження, а менеджмент транснаціональної компанії мав свої підходи до окремих процесів (наприклад, мерчандайзингу і процесу закупівель), компанія скеровувала ключових спеціалістів на місячні стажування в Болгарію, де вони вивчали корпоративні стандарти “Метро” і апробовували їх на практиці. З другої половини 2000-х років, коли сформувалась більша частина мережі “Метро” в Україні, в компанії запровадили формати наставництва і менторства, які відіграють певну роль у процесі адаптації персоналу. Ці формати використовуються для лінійного персоналу (нижчої ланки) – всередині окремої бізнес-одиночки мережі. При розширенні мережі і відкритті нової бізнес-одиночки використовується формат стажування в одному з магазинів, які вже функціонують тривалий час. Однак ключовим форматом у процесі адаптації лінійного персоналу є аудиторний вступний тренінг, який передбачає такі компоненти:

- корпоративні цінності і стандарти компанії “Метро”;
- обслуговування клієнтів;
- шість базових принципів роботи в “Метро”;
- охорона праці і техніка безпеки;
- водіння електрокару [13].

ПАТ “Монделіс Україна” є одним із лідерів на ринку харчових продуктів України у категоріях кави, виробів із шоколаду, солоних снєків та печива. Компанія працює в Україні з 1995 року. До складу підприємства входять Тростянецька шоколадна фабрика “Україна” (близько 1000 працівників) та дочірнє підприємство ТОВ “Чіпси Люкс” (300 працівників).

Підрозділ, який відповідає за розвиток персоналу, є частиною відділу людських ресурсів. У кінці 2000-х рр. компанія почала диверсифікувати набір навчальних інструментів. Якщо до цього з метою адаптації персоналу використовувались переважно освітні програми (тренінги, семінари, курси), то віднедавна перевага віддається так званим ехрегience-based програмам, або навчанню через здобуття нового досвіду [6].

ПАТ “МТС Україна” є другим за величиною оператором мобільного зв’язку в Україні. Компанія працює з 1992 р. (колишня назва – УМС), у 2003 р. весь пакет акцій було викуплено російською компанією “Мобільні ТелеСистеми” (МТС), найбільшим мобільним оператором Російської Федерації, ребрендинг проведено в 2007 р. Чисельність працівників компанії – понад 3200 осіб.

Особливістю навчання в компанії “МТС Україна” є те, що навчання поділяється на кілька видів, і зокрема, професійне (навчання, направлене на розвиток професійних знань і навичок, необхідних для виконання співробітниками конкретних робочих функцій) та інтеграційне (направлене на підвищення залучення співробітника в організаційну культуру). З точки зору процесу адаптації персоналу такий підхід є безперечно прогресивним, адже передбачає елементи соціально-психологічної адаптації, які не є широко розповсюдженими на вітчизняних підприємствах.

У 2008 р. Дирекція з розвитку людських ресурсів ПАТ “МТС Україна” започаткувала Комплексну програму заміщення вакантних позицій силами внутрішнього резерву з Центрів обслуговування абонентів. Це програма



багаторівневого кадрового резерву на позиції спеціалістів. У ній беруть участь оператори Центрів обслуговування абонентів, які планують пов'язати свою кар'єру з компанією "МТС Україна". Для них розроблено спеціальну програму розвитку, за допомогою якої вони отримують знання про напрямок всередині компанії, який їх цікавить. У плані процесу адаптації персоналу програма відкрила нову можливість для керівників структурних підрозділів компанії, а саме – знаходити і розвивати кандидата "під вакансію", швидко заміщати вакансії і, що найголовніше, проводити швидко і високоефективну професійну адаптацію працівника ще до фактичного початку роботи.

Інша програма Дирекції з розвитку людських ресурсів ПАТ "МТС Україна" – "Стажер" також дотична до процесу адаптації персоналу, хоча першочерговим завданням має все ж залучення перспективних співробітників з поза меж компанії. У рамках цієї програми для адаптації персоналу в компанії використовується метод наставництва. Аналогічною за своїми завданнями, однак дещо відмінною за змістом є програма "Професіонали майбутнього", зорієнтована на студентів 4-х курсів спеціальності "Телекомунікації" вітчизняних вищих навчальних закладів. У цій програмі превалює компонент відбору персоналу (власне хедхантингу), елемент адаптації персоналу включається на заключному етапі – переможці програми отримують можливість пройти стажування в одному з технічних підрозділів компанії [10].

ПАТ "ОПТ Банк" входить до двадцятки найбільших банків України, є дочірньою компанією найбільшого угорського банку OTP Bank Plc, в якому працює понад 5,5 тис. співробітників. В "ОПТ Банк" нема власного корпоративного університету, однак впроваджено інститут корпоративного тренерства, який нараховує більше півсотні тренерів. Тренери представляють всі бізнес-лінії і напрямки діяльності банку, є працівниками, які демонструють високі результати у виконанні професійних обов'язків та усвідомлене прагнення до професійного і особистісного зростання. Усі тренери проходять процедури ліцензування і сертифікації. З 2009 р. у банку також працює система дистанційного навчання, яка фокусується передусім на банківських продуктах і процесах.

В "ОПТ Банк" приділяють особливу увагу процесу адаптації персоналу, про що свідчить навіть назва структурного підрозділу, який відповідає за цей напрямок – департамент підбору, адаптації персоналу та підтримки регіональної мережі. Банк використовує два основні інструменти адаптації – вступний тренінг Welcome to OTP (метою тренінгу є надати новим співробітникам інформацію про місії, бачення, цінності банку, корпоративну культуру, структуру, а також мотивувати їх продемонструвати свої найкращі якості від самого початку роботи в організації) та програма наставництва. Усього в 122 відділеннях банку працюють понад 200 наставників. Дотичною до процесу адаптації майбутніх керівників є програма "Кадровий резерв" [1].

Отже, можна зробити такі висновки:

– вітчизняні підприємства, які сформували системи навчання і розвитку персоналу, використовують різні методи та інструменти адаптації персоналу – окремі вступні (адаптаційні) навчальні програми, стажування, кадровий резерв, наставництво, коучинг, кураторство;

– на підприємствах, профілем яких є виробництво та реалізація продуктів харчування, процес адаптації персоналу, як правило, розглядається як складова (завершальна) стадія процесу відбору персоналу ("Карслберг Україна", "МЕТРО Кеш енд Кері Україна", "Монделіс Україна");

– підрозділи з управління персоналом компаній, які спеціалізуються на інтелектуальному або високотехнологічному продукті (“EPAM Systems Ukraine”, “Київстар”, “МТС Україна”) або декларують застосування сучасних управлінських технологій (“Інтерпайп”, “ОТП Банк”), інтегрують процес адаптації персоналу в систему розвитку персоналу;

– методи та інструменти адаптації персоналу, які використовують в усіх без винятку досліджених компаніях, основну увагу акцентують на професійній, організаційно-адміністративній, економічній та санітарно-гігієнічній адаптації;

– окремі компанії (“Інтерпайп”, “ОПТ Банк”) приділяють особливу увагу процесу адаптації новопризначених керівників, в той час як інші цілком ігнорують цей аспект.

#### **Література:**

1. Волошина О. Сила внутрішнього ресурса / О. Волошина // HRMagazine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hrm.ua>.

2. Исакова Д. Шесть крупнейших корпоративных университетов страны / Д. Исакова // Forbes-Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.ua>.

3. Кропивянская Е. Лучшие обучающие компании: Киевстар / Е. Кропивянская // HRMagazine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hrm.ua>.

4. Минзов А. С. Корпоративное образование в России: сущность и цели / А. С. Минзов // Персональный Web-сайт Минзов.ру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minzov.ts9.ru>.

5. Минзов А. С. Корпоративные университеты: проблемы создания и тенденции развития / А. С. Минзов, О. И. Мельникова // Вестник Московского энергетического института. – 2010. – № 4. – С. 93–100.

6. Навчання та розвиток // Mondelez International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.mondelezinternational.com>.

7. На ИНТЕРПАЙП СТАЛИ стартовала обучающая программа для студентов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://interpipe.biz>.

8. Патутина Н. Корпоративное образование как инструмент формирования организационной культуры / Н. Патутина // Педагогика. – 2013. – № 1. – С. 76–81.

9. Річний звіт ПАТ “Карслберг Україна” за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://carlsbergukraine.com>.

10. Скидан В. Лучшие обучающие компании: МТС Украина / В. Скидан // HRMagazine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hrm.ua>.

11. Унікальні моделі корпоративного навчання і розвитку персоналу: дослідження Львівської бізнес-школи УКУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lvbs.com.ua>.

12. Харчишина О. Створення корпоративного навчального центру як інструмент формування організаційної культури підприємств харчової промисловості / О. Харчишина // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 2 (24). – С. 181–84.

13. Юдченко А. Лучшие обучающие компании: Метро кэш энд Керри / А. Юдченко // HRMagazine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hrm.ua>.

#### **Chornobyl O. V. Personnel adaptation as line of activity of training systems and local enterprises development.**

*The approaches to organization of the personnel adaptation at Ukrainian enterprises which formed efficient systems of training and development are analyzed. In particular, the principles to define a place and a role of the personnel adaptation in the system of human resources management at the enterprises under study are considered. The methods and instruments of the personnel adaptation used by the corporate universities are identified as well as kinds (directions) of adaptation which are priority. Special approaches to adaptation of the newly appointed managers are revealed.*

**Key words:** human resources management, personnel adaptation, personnel selection, training and development, training programme, coaching.

*Надійшла до редколегії 02.02.2015 р.*

# **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА**

**УДК 351**

**С. М. Домбровська,**

*д. держ. упр., доц.,*

*завідувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України,*

*м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Досліджено механізми забезпечення інформаційної безпеки як важливої категорії для теоретичної концепції державної безпеки. Розглянуто основні сучасні підходи до визначення інформаційної безпеки, виокремлено основні її структурні складові; проаналізовано загрози інформаційній безпеці та запропонована їх класифікація.*

**Ключові слова:** інформаційна безпека, державна безпека, загрози інформаційній безпеці.

Трансформаційні зміни в інформаційних системах розвинутих і перехідних системах, глобалізаційні процеси на початку нового тисячоліття спричинили значне підвищення наукового інтересу до вивчення проблем безпеки та переосмислення місця безпеки в ієрархії потреб людини. Необхідність забезпечення безпеки є вихідною соціальною потребою суспільства в цілому і людини зокрема. Будь-які природні чи соціальні явища людина розглядає через призму можливої загрози і можливості забезпечення власної безпеки. Безпека – це основа цивілізації й державності, головна передумова існування людського суспільства чи держави. Прогресивний розвиток України як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної держави можливий тільки за умови якнайповнішого забезпечення належного рівня інформаційної безпеки.

Завдяки унікальному геополітичному розташуванню нашої країни, багатству духовного та історичного спадку українського народу, керуючись ідеями розвитку національного самоусвідомлення та цивілізаційної єдності української нації, Україна має стати сильною, непохитною, демократичною, інформаційно розвиненою державою, повноправним і впливовим учасником європейського життя, посісти гідне місце у глобалізованому світі.

Питання дослідження інформаційної безпеки та її забезпечення перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема М. Гуцалюка [1], В. Лужецького, О. Лужецького, А. Лужецького [2] та інших.

Мета роботи – дослідити механізми забезпечення інформаційної безпеки як складові державної безпеки в Україні.

Рівень розвитку та безпека інформаційного середовища, які є одними з найвагоміших факторів у всіх сферах державної безпеки, активно впливають на стан політичної, економічної та інших складових державної безпеки України. У зв'язку з цим доцільно розглядати інформаційну безпеку як складову інших сфер державної безпеки. Разом з цим, інформаційна безпека є самостійною складовою державної безпеки і в цьому проявляється її двоїстий характер. Це обумовлюється таким:

- прагненням кожної держави реалізувати та захистити власні національні інтереси, що направлені на формування та накопичення національного інформаційного потенціалу в умовах глобалізації світових інформаційних процесів;

- необхідністю не лише розвивати й посилювати національний інформаційний потенціал, але й захищати від широкого спектра існуючих і потенційних інформаційних загроз;

- існуванням реальної потреби в захисті всіх суб'єктів інформаційних відносин від можливих негативних наслідків упровадження та використання інформаційних технологій;

- наявною можливістю інформаційного тиску на Україну, навіть інформаційної агресії з боку розвинутих країн світу з метою одержання односторонніх переваг в політичній, економічній, військовій та інших сферах, а також інформаційного впливу на свідомість і підсвідомість індивідів, на сім'ю, суспільство й державу, що загрожує державній безпеці [2, с. 87].

Літературні джерела дають досить широку класифікацію інформаційних загроз. Але ми, виходячи з вищенаведеного, головну інформаційну загрозу державній безпеці України, сформулюємо таким чином: це загроза через інформаційний вплив іншої сторони на свідомість, підсвідомість, інформаційні ресурси, інфосферу машинно-технічних систем та інші об'єкти інформаційної інфраструктури країни, нав'язати особистості, суспільству й державі бажану (для іншої сторони) систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, керувати їхньою поведінкою і розвитком у бажаному для іншої сторони напрямку. Власне, це є загрозою суверенітету України в життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, що реалізовується на інформаційному рівні. Країна з високим рівнем інформаційної озброєності має змогу керувати країною з нижчим її рівнем, спрямовуючи розвиток цієї країни в своїх інтересах під постійним інформаційним контролем. Менш розвинена в інформаційному відношенні країна відстає у виробництві нових знань (технологій) і вимушена використовувати готові рішення, які їй нав'язують ззовні, внаслідок чого вона потрапляє в залежність від зовнішніх інформаційних ресурсів і технологій [1, с. 72].

Починаючи з 1997 р., органи виконавчої влади, що забезпечують інформаційну безпеку України, перебувають у стадії перманентної реорганізації. Тривалий процес структурних змін, що практично щороку супроводжується утворенням одних державних органів, реорганізацією (ліквідацією, зміною статусу або схеми підпорядкування) інших, не сприяє налагодженню їх стабільної й узгодженої роботи. Якщо до того ж врахувати надмірно тривалі процеси кадрових призначень, багатомісячні затримки із затвердженням положень про діяльність ключових органів,

досить тривалий термін опанування новопризначеними керівниками нової сфери відповідальності, то можна впевнено говорити про часткову втрату керованості інформаційною сферою. Відсутність цілісної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади значно ускладнює прийняття ними виважених рішень, породжує конфліктні ситуації у владних структурах і суспільстві. Недостатнє інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності є характерним для всіх державних органів – як на центральному рівні, так і в регіонах. Владні структури не мають достатніх можливостей завчасно прогнозувати розвиток подій в Україні та навколо неї, належним чином урахувувати сприятливі та обмежувальні чинники, що визначають результативність прийнятих політичних рішень, здійснювати планування навіть на середньострокову перспективу.

Про розуміння керівництвом держави необхідності створення єдиної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади свідчать документи, в яких формулюються відповідні завдання. Однак вони мають переважно несистемний характер і, як свідчить практика, не забезпечуються необхідними ресурсами, а відтак, не виконуються або виконуються лише частково. За таких умов створити цілісну систему дуже важко.

Система статистичної звітності не забезпечує отримання достовірної інформації, що ускладнює прийняття адекватних рішень. На основі наявної фрагментарної, неперевіреної та неузгодженої інформації, що узагальнюється державними органами, важко навіть дати оцінку ситуації, про можливість прогнозування розвитку подій годі й говорити. Насамперед, це стосується сфери зовнішньої економічної діяльності та галузей ПЕК. У Програмі діяльності уряду “Реформи заради добробуту” розвитку інформаційної сфери України не приділено пріоритетної уваги. У документі містяться положення стосовно захисту інформаційної сфери та основних напрямів урядової політики щодо розвитку інтернету. Однак захист інформаційного простору зведено насамперед до вдосконалення системи фінансування державного телебачення. До того ж, Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення головний наголос у своїй практичній діяльності зробив на невирішеності мовних проблем у суспільстві, присутності російськомовних видань в Україні, залишивши інші важливі проблеми без достатньої уваги.

Пріоритети державної політики визначаються не деклараціями, навіть якщо вони закріплені в нормативно-правових актах, а їх реальним ресурсним забезпеченням: фінансовим, організаційним, кадровим та ін. На розвиток інформаційних технологій в Україні, в розрахунку на одного жителя, щорічно витрачається близько 3 дол. (у Польщі – 28, у США – 250 дол.), тобто на два порядки менше, ніж у розвинутих країнах [3]. За оцінками фахівців, держава сьогодні може забезпечити не більше 20 % інвестицій, необхідних для модернізації інформаційної інфраструктури та розвитку інтернету в Україні. Серед пріоритетів державних інтересів України в контексті інформаційної безпеки слід зазначити такі:

- гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві;

– забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту інших мов національних меншин України;

– розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації;

– інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та євроатлантичний безпековий простір, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

З основних реальних та потенційних загроз державній безпеці України, стабільності в суспільстві, наведемо ті, які тією чи іншою мірою реалізуються через інформаційну сферу:

– посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

– розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

– недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління ЗСУ, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєготовності;

– порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих компаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконанням законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів сепаратизму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза прояву сепаратизму в окремих регіонах України;

– критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;

– зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства;

– наростаюче науково-технологічне відставання України від розвинутих країн; низька конкурентоспроможність продукції; вплив учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України;

– прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм; розголошення інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, а також конфіденційної

інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації.

Суттєвим для інформаційної політики будь-якої держави є дотримання балансу інтересів особистості, суспільства і держави. Держава повинна забезпечувати відкритість та поінформованість суспільства про діяльність її органів і суспільних інститутів в інформаційній сфері [4, с. 61].

Отже, інформаційна безпека суспільства, держави характеризується ступенем їх захищеності, та, як наслідок, стійкістю головних сфер життєдіяльності у відношенні до небезпечних інформаційних впливів. Інформаційна безпека визначається здатністю нейтралізувати такі впливи. Загальноприйнятим є таке визначення інформаційної безпеки, як стан захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави в інформаційній сфері. В Україні створена система забезпечення інформаційної безпеки. Функції та повноваження відповідних державних органів закріплені в нормативно-правових актах різного рівня – Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів, інших відомчих, нормативних актах.

Проте вона є неефективним управлінням діяльності системи забезпечення інформаційної безпеки України, що унеможлиблює стійке функціонування центральних органів виконавчої влади, які визначають і реалізують політику в інформаційній сфері. Організаційні зміни в системі органів виконавчої влади, що проводяться в рамках адміністративної реформи, мають несистемний характер. Розподіл функцій між окремими суб'єктами системи та схема їх взаємодії потребують вдосконалення.

Відсутність цілісної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади значно ускладнює прийняття ними виважених рішень, породжує конфліктні ситуації у владних структурах і суспільстві.

#### **Література:**

1. Гуцалюк М. Інформаційна безпека в сучасному суспільстві / М. Гуцалюк // Право України. – 2005. – № 7. – С. 71–74.
2. Комп'ютерна злочинність і інформаційна безпека / А. П. Леонов ; за заг. ред. А. П. Леонова. – Мінськ : АРІЛ, 2000. – 552 с.
3. Лужецький В. А. Інформаційна безпека : навч. посіб. / В. А. Лужецький, О. П. Войнович, А. В. Дудатьєв. – Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2009. – 240 с.
4. Роговец В. Информационные войны в современном мире: причины, механизмы, последствия / В. Роговец // Персонал. – 2000. – № 5. – С. 56–69.

**Dombrowska S. M. Information security mechanisms as component of national security of Ukraine.**

*This paper examines the information security as an important category for theoretical concept of national security. This study considers the basic modern approaches to the definition of information security, determined its main structural components. The article analyzes information security threats and proposed their classification.*

**Key words:** information security, national security, information security threats.

*Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.*

**УДК 351.72(510)**

**В. В. Нікітін,**

*к.і.н., доц.,*

*професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**О. О. Александрович,**

*здобувач кафедри політології і філософії ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В КИТАЇ: ТРАДИЦІЇ ТА СУЧАСНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Здійснено узагальнення та системний виклад фактичного матеріалу щодо становлення китайської національної системи державного контролю, починаючи з середини I тис. до н.е. та її практичного втілення в практиці конституційного будівництва в Китайській республіці (Тайвань).*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, Китай, цензорат, конституція «п'яти влад», розподіл влад.

Удосконалення системи державного фінансового контролю в умовах демократизації та децентралізації державної влади, що є історичним і політичним імперативом для України, неможливо без використання досвіду зарубіжних країн, які мають багату державноуправлінську традицію. Вітчизняні фахівці найчастіше звертаються до вивчення досвіду європейських країн, проте й досвід Китаю – країні з найдовшою у світі безперервною традицією державного будівництва – може статися в нагоді. Сучасна Китайська республіка (Тайвань) є чи не єдиною країною у світі, де протягом останніх десятиліть робилися спроби конституювати державний контроль як одну з невід'ємних гілок державної влади.

Китайський досвід державотворення як у цілому, так й у галузі державного контролю зокрема, досліджували О. Бокшанін, Л. Васильєв, В. Рибаків, В. Малявін, Л. Переломов та ін. Особливості конституційного розвитку післявоєнного Тайваню вивчали В. Буров, В. Михайлова, О. Юрковський. «Конституцію п'яти влад» Сунь Ятсена в контексті організації контрольної влади аналізували І. Мах і В. Сухонос. Проте в галузі науки державного управління названа тема до теперішнього часу не стала предметом спеціального розгляду. Отже, дослідження історичного досвіду Китаю в організації державного контролю може мати як теоретичне, так і суто практичне значення.

Мета дослідження полягає у спробі узагальнення та системного викладу фактичного матеріалу щодо становлення китайської системи державного контролю та її практичного втілення у практиці конституційного будівництва в Китайській республіці (Тайвань). Сучасний досвід організації державного фінансового контролю в Китайській Народній Республіці (КНР) у даній розвідці не розглядається, оскільки ця система побудована на принципах монопольного загальнодержавного нагляду, властивого для країн радянського типу.



Китаю, безсумнівно, належить пріоритет у справі організації державного контролю як самостійної галузі державного управління. Такий висновок є цілком закономірним для країни, де ще в III ст. до н.е. роду аристократію було позбавлено політичного впливу і вся адміністративна влада перейшла до нової чиновної еліти, представники якої походили від усіх соціальних груп за єдиної обов'язкової умови – успішного складання розгалуженої системи державних екзаменів. Кар'єра чиновника в більшості випадків уявлялася єдиною можливістю соціального просування. Давньокитайський конфуціанський трактат з державної служби “Чжоулі” (Чжоуський ритуал) називає у строго ієрархічному порядку 60 відомств, кожне з яких мало у своєму складі сотні службовців. У ранньосередньовічній імперії династії Тан (VII – X ст.) на майже 60 млн населення було 370 тис. чиновників та інших працівників державних установ, що поділялися на 9 рангів і 30 розрядів [1, с. 304].

Функція централізованого контролю за діяльністю великого державного апарату – і на центральному, і на місцевому рівнях – набувала не тільки адміністративного чи економічного, але й політичного значення. Керівник кожного відомства мав окремого помічника, до функцій якого входив внутрішній контроль за виконавською дисципліною і загальним станом справ. Крім того, вже за часів династії Чжоу (приблизно VIII – III ст. до н.е.) серед наближених до глави держави осіб сформувався інститут *юйши* – незалежних від офіційної адміністрації стражів закону, до повноважень яких входив нагляд за діяльністю інших чиновників, у т.ч. й таких, що були зайняті переважно у господарчих справах. Появу *юйши* Л. Васильєв називає справжньою революцією у процесі формування давньокитайської бюрократичної адміністрації. Ця адміністрація, а разом з нею й уся країна повинні були відчуті і постійно відчували на собі строгий погляд незалежних спостерігачів, що підбиралися з-поміж чиновників, теж іноді схильних до корупційних діянь. Починаючи з IV ст. до н.е., інститут цензорів-інспекторів-прокурорів (*юйши*) аж до XX ст. відігравав найважливішу роль, тримаючи в страху все населення й особливо чиновників країни [3, с. 328].

Дослідники виокремлюють у центральному уряді імперії Хань (III ст. до н.е. – III ст. н.е.) поруч із військовим і цивільним управлінням окрему контрольну інстанцію – за західною традицією цензорат (*юйшитай*), підпорядкований особисто імператору. Крім функцій загального нагляду цензор мав право здійснювати аудиторську перевірку державного господарства і про результати її доповідати безпосередньо главі держави [14, с. 22]. У стародавній імперії – при династіях Цін і Хань – головний цензор (*юйши дафу*) входив до трійки найвпливовіших сановників держави [6, с. 121]. Особливий статус серед чиновників *юйши* набували *цзянюйши*, тобто юйши-інспектори. У кожному окрузі імперії Цін (кін. III ст. до н.е.) був один *цзянюйши* – особистий представник імператора, що не підлягав контролю з боку місцевої влади. *Цзянюйши* відстежували і доповідали імператору про роботу всіх чиновників округу, починаючи з начальника округу і закінчуючи дрібними повітовими урядниками [7, с. 53; 8, с. 165]. Свої контрольні повноваження палата інспекторів (*юйшитай*) зберегла й у середньовічному Китаї в добу розквіту бюрократичної системи за часів династій Тан (VII – X ст.) (рис. 1).

Центр виконавчої влади династії Тан – Правлячий департамент (уряд) – підрозділявся на 6 палат (або міністерств), які завідували найважливішими державними справами: *палата чинів* (внутрішня організація адміністративної діяльності, просування по службі тощо), *надвірна палата* (господарська діяльність), *палата церемоній* (додержання офіційних ритуалів і приписів, які фактично виконували роль

моральних законів), *військова палата* (службове просування військових чинів, загальний нагляд за військом, зберігання військового спорядження у т.ч. імператорських регалій тощо), *палата покарань* (крім підтвердження судових вироків перевірка відомостей про надходження податків, державних витрат, утримання чиновників тощо), *палата громадських робіт* (загальнонагомі суспільні проекти, використання природних ресурсів) [8, с. 215].

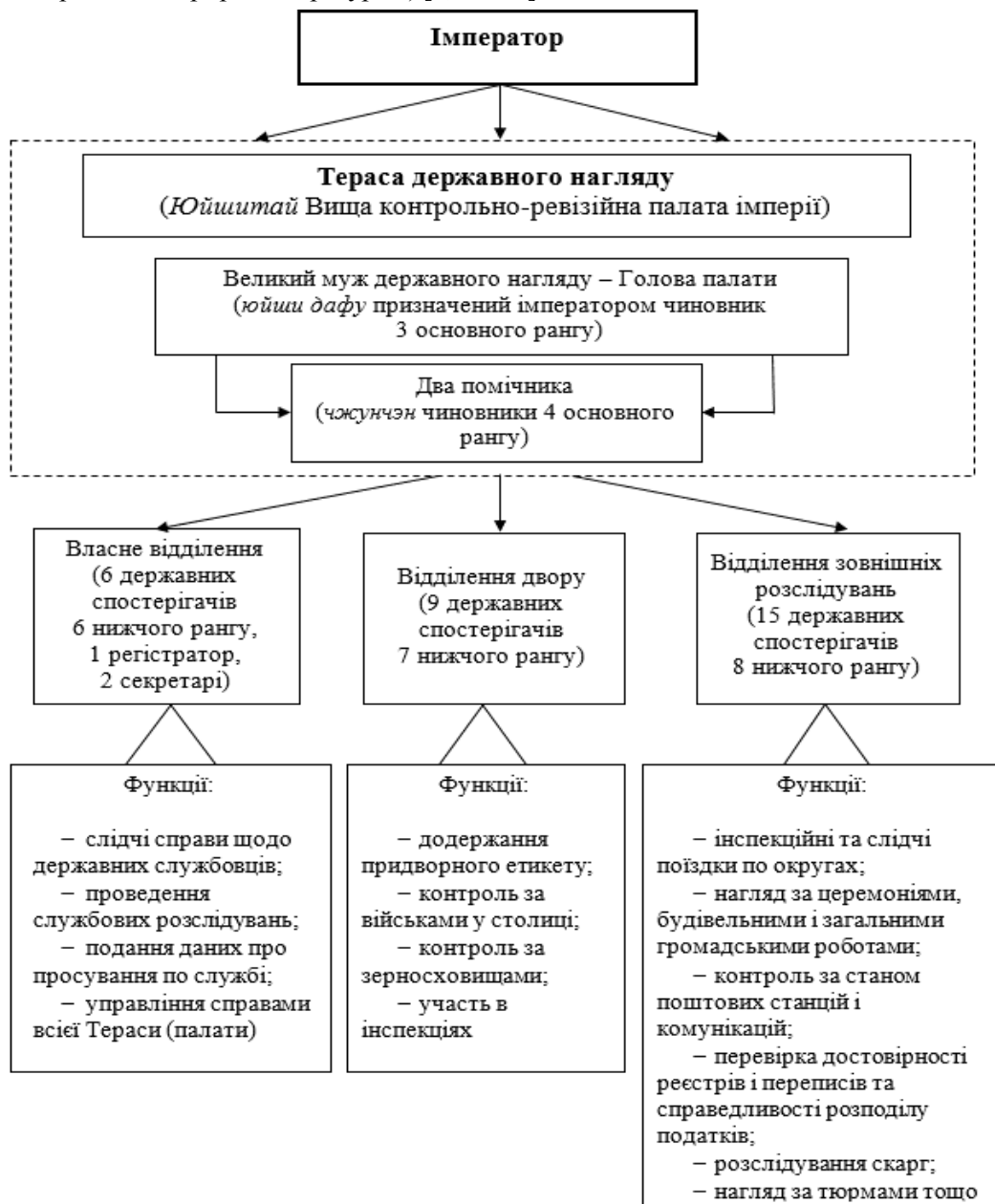


Рис. 1. Організація державного контролю в Китаї за часів династії Тан (VII – X ст.)

Усі ці державні установи традиційно розглядалися як керівні інстанції для відповідної частини єдиного державного організму. В. Рибаків зауважує, що в назву найбільш великих підрозділів китайської адміністрації включалися ієрогліфи, які так чи інакше повідомляли, що даний орган – лише фрагмент, сектор всеосяжного керівництва тотальним упорядкуванням, що накриває країну, немов кругле цілісне Небо. Він, окремий орган, – тільки частина єдиної системи державного управління [8, с. 205]. Поділ уряду на шість палат зберігся до початку Сінхайської революції 1911 р., що покінчила з імператорським устроєм Китаю.

Незалежно від інших адміністративних установ діяв вищий контрольно-ревізійний орган імперії Тан – відома ще з часів династії Хань Тераса (палата) державного нагляду (*юйшиитай*), яка належала до самих значимих і повноважних установ імперії, а її глави займали місце серед найбільш авторитетних сановників уряду. Винятковою прерогативою Тераси державного нагляду був загальний контроль за порядком у корпусі чиновництва, у будь-якій установі столиці й провінції, перевірками звітності, витрачанням коштів, дослідженням скарг на чиновників і порушенням обвинувачень у випадку їх недбайливості, аморальної поведінки або, більш того, зловживань. Цензори (*юйши*) мали надзвичайний статус, відповідно службові покарання для них у випадку несправедливого здійснення обов'язків посилювалися порівняно зі звичайними працівниками державного апарата. Очолював Цензорську терасу Великий муж державного нагляду (*юйши дафу*), що мав високий 3-й основний ранг державного службовця. Він та два його помічники (заступники) за своїми обов'язками вповноважені були здійснювати службові розслідування та обвинувачувати винних перед вищою інстанцією. Найбільш важливі справи керівники Тераси досліджували разом із представниками інших впливових придворних установ – Судової частини і Приказу Великої справедливості [8, с. 291–296]. У такий спосіб імператор намагався забезпечити рівновагу між вищими адміністративними установами держави та власну безпеку.

При імператорах монгольської династії Юань (XIII-XIV ст.) цензорат було перетворено на палату головного фінансового ревізора. Старшими начальниками в ній були лівий і правий головні цензори, лівий і правий помічники головних цензорів та лівий і правий товариші головних цензорів. Нижче стояли 110 цензорів-ревізорів, які здійснювали свої функції в регіонах. Цензори-ревізори за рангом дорівнювалися начальникам повітів, але користувалися більшою владою. Цензори, що виїжджали з ревізією на місця, вважалися такими, що здійснюють інспекторський нагляд замість самого імператора. Дрібні справи вони вирішували на місці, а про великі доповідали безпосередньо імператору [10, с. 140]. Можливо, що саме тоді інститут цензорату, що мав переважно політичні функції, перетворився на орган професійного фінансового контролю.

Ця обставина безпосередньо вплинула на перебіг подій у Східній Європі та зокрема на українських землях. Справа в тому, що саме монголи за часів династії Юань (сер. XIII ст.) поширили китайські технології фінансового обліку і контролю на землі давньоруських князівств, яких було включено до сфери їх геополітичного впливу. З метою збільшення податків з підкорених територій монгольські хани, спираючись на китайський досвід, провели перший в історії масштабний перепис населення. У 1234 р. вони здійснили частковий перепис населення північного Китаю, а в 1252 р. за ініціативою великого хана Мунке почався загальний перепис по всій Монгольській імперії, у т.ч. й на теренах Київської Русі. Вичерпний аналіз масиву даних щодо цього перепису надав у спеціальній розвідці американський синолог Томас Т. Олсен [12]. Перший локальний перепис на Київщині та Поділлі, а можливо, й на Переяславщині

та Чернігівщині відбувся в 1245 р. У 1260 р. надійшла черга Галицько-Волинського князівства. Одночасно в 1257 – 1259 рр. підрахунки податного населення здійснювалися у великому князівстві Володимирському та в Новгородських землях. Для проведення перепису монголи використовували спеціальну рахункову систему, організовану за десятковим принципом.

При династії Мін (сер. XIV – сер. XVII ст.) цензорат охопив своїм впливом усі сфери діяльності державної адміністрації на центральному та локальних рівнях. Він відігравав вирішальну роль у нагляді за роботою урядовців й суттєво впливав на політику трону. До його повноважень належало призначення, відзив і просування офіційних осіб. Наприклад, тільки між 1424 і 1434 рр. за пропозиціями цензорату 240 чиновників було понижено в посаді. Тоді ж цензори ініціювали 247 справ про імпічмент принаймні 659 урядовців, підготували 251 подання на ім'я імператора з порадами та протестами. Проте в 1428 р. головного цензора було засуджено до неволі за численні зловживання в період перебування на посаді, а 43-х членів Пекінської та Нанкінської регіональних цензорських палат звільнили за некомпетентність [13, с. 291–292]. Провінційна адміністрація як правило складалася із трьох частин: регулярних чиновників, військових командирів і цензорів, що контролювали й перших і других. Високий ступінь централізації бюрократії та добре налагоджений контроль над нею забезпечували династії повну лояльність державного апарата [5, с. 90].

За часів маньчжурської династії Цін (сер. XVII – поч. XX ст.) до Палати державного цензорату входило 50 осіб за кількістю центральних органів влади. Її очолювали два голови – маньчжурського і китайського походження, що дозволяло мінімізувати вплив політичної кон'юнктури на їх діяльність.

На початку XX ст. відомий китайський революціонер, перший президент Китайської республіки, Сунь Ятсен на підставі узагальнення традиційного досвіду державного управління в поєднанні із досвідом західних демократій висунув “три народні принципи” (*саньминь чжуї*) як основу державотворення: націоналізм (державна незалежність країни), народний добробут, народовладдя, – й відповідно “конституцію п'яти влад”. Народовладдя він розумів як єдність двох основних влад – політичної влади (концепція чотирьох прав: виборче право, право усунення високопосадовців, право законодавчої ініціативи, право референдуму) і влади державного (адміністративного) управління. У конституції п'яти влад він бачив машину, а у прямому народовладдя – важелі, що регулюють її роботу. До тріади відомих з часів Монтеск'є влад – законодавчої, виконавчої та судової – Сунь Ятсен запропонував додати, спираючись на китайську традицію цензорату, ще владу контрольну і владу екзаменаційну. Імператорські цензори, що наглядали за статками і законністю діяльності чиновників, на його думку, були лише рабами монарха, а тому цей інститут у цілому не відповідав своєму призначенню. У сучасних конституційних країнах, парламент наділений ще й контрольною владою, однак у жодній країні контрольна влада не є незалежною, а це породжує незліченні зловживання. Тому головне завдання він бачив у забезпеченні незалежності вищого контрольного органу навіть від надмірного впливу органу законодавчого [9].

Сунь Ятсен намагався встановити рівновагу між двома провідними суспільними силами – прагненням до свободи і прагненням до порядку, або двома класами людей – тих, хто керує, й тих, ким керують. На його переконання “конституція п'яти влад” була знаряддям ліквідації класових розбіжностей, радикальним засобом здійснення народовладдя. Незалежну контрольну владу він називав найефективнішим засобом

врегулювання відносин між громадським прагненням свободи та урядовою регламентацією. Влада ж екзаменаційна, що мала довгу історію у китайському державному будівництві (принаймні з III ст. до н.е.) мала гарантувати залучення до державних урядів лише людей, наділених необхідними для того здібностями і знаннями. Згідно з “конституцією п’яти влад”, законодавча влада належить парламенту, главою виконавчої влади є президент, а судову владу здійснюють судді. Дві інші влади – контрольна та екзаменаційна – реалізуються відповідно посадовцями контрольної та екзаменаційної палат (рис. 2).



Рис. 2. Конституційний проект Сунь Ятсена

Конституційний проект Сунь Ятсена на відміну від багатьох інших не залишився черговою політичною утопією. Протягом ХХ ст. неодноразово робилися спроби втілити його в життя. Так, у преамбулі до конституції Тайваню (Китайської Республіки), що набрала чинності 25 грудня 1947 р., основні принципи вчення доктора Сунь Ятсена проголошено основою державного устрою.

1 липня 1925 р. гоміньданівський уряд Китаю під впливом ідей Сунь Ятсена прийняв так званий. “Органічний закон національного уряду”. У 1928 р. на підставі цього закону ухвалено було закони про організацію п’яти палат (юаней), які створювалися поступово. Так, у 1928 р. засновано законодавчу палату, у 1930 р. – екзаменаційну, а в 1931 р. – контрольну. За Тимчасовою конституцією Китаю періоду політичної опіки від 1 червня 1931 р. національний уряд складався з п’яти палат (юаней): виконавчого юаню (власне уряд у західному сенсі), законодавчого юаню, судового юаню, екзаменаційного юаню та контрольного юаню, а також з різних міністерств і комісій (ст. 71). У 1928 р. створено незалежну Аудиторську палату (аудиторський юань), але вже у 1931 р. її статус було знижено до рівня міністерства

аудиту та інкорпоровано до контрольного юаню. Право призначення голови уряду і державних радників (міністрів) належало суто партійному органу – центральному виконавчому комітету суньятсенівської партії Гоміньдан (ст. 72).

Чинна конституція Тайваню закріпила розроблені Суни Ятсеном “три народні принципи” і систему п’яти влад – законодавчої, виконавчої, судової, контрольної та екзаменаційної, – кожна з яких здійснюється окремим вищим владним органом (*юанем*). Політична влада від імені всіх громадян республіки належала Національній асамблеї, що виступала органом надзвичайної установчої влади у державі [6, с. 247–248].

За конституцією Тайваню (Китайської республіки) 1947 р. Контрольна палата є вищим державним контрольним органом, що здійснює контрольні та дозвільні повноваження, а також повноваження щодо представлених на її розгляд справ по імпічменту державних службовців за порушення службових обов’язків або закону (у т.ч. членів Судової палати, Екзаменаційної палати, президента і віце-президента), осуду та аудиту (ст. 90, с. 98–100). У 1997 р. право ініціювати простою більшістю голосів імпічмент президенту та віце-президенту було передано від Контрольної палати до Законодавчої палати.

29 членів Контрольної палати обиралися на шість років з правом переобрання провінційними і міськими зборами, а також формально китайськими громадянами, які мешкають за кордоном. Голова Палати та його заступники до 1997 р. обиралися членами Палати зі свого середовища (ст. 91–93).

До прав і повноважень Контрольної палати конституція відносить:

– право на отримання від Виконавчої палати (уряду) та її міністерств і комісій оригіналів виданих ними актів та інших пов’язаних з ними документів для ознайомлення;

– створення певної кількості комітетів з розслідування урядової діяльності з погляду наявності або відсутності фактів, що свідчать про порушення закону або зневагу службовими обов’язками;

– висунення Виконавчій палаті та міністерствам і комісіям або окремим урядовцям вимог, спрямованих на виправлення і удосконалювання їх діяльності;

– порушення справи про імпічмент в разі виявлення в діяльності державних службовців центрального або місцевих урядів фактів, які свідчать про порушення ними закону або зневагу службовими обов’язками.

Члени Контрольної палати без дозволу Палати не могли бути заарештовані або затримані, за винятком випадків затримки на місці злочину. Їм заборонялося поєднувати виконання своїх службових обов’язків з іншими публічними посадами будь-якої іншої професійної діяльності (ст. 102–103).

До Контрольної палати за посадою входив генеральний аудитор – голова Національного офісу аудиту, кандидатура якого до офіційного призначення президентом мала схвалювати Законодавча палата. Генеральний аудитор у термін трьох місяців після надання Виконавчою палатою фінансового звіту про баланс дохідної та видаткової частин бюджету мав провести аудиторську перевірку і доповісти про її результати Законодавчій палаті (ст. 104–105) [4].

Додамо, що в західній конституційній традиції китайську Контрольну палату порівнюють з такими відомим західними інституціями, як Палата аудиторів Європейського союзу (*Court of Auditors*), Урядовий рахунковий офіс США (*Government Accountability Office*), інститут політичного омбудсмена (*political ombudsman*), постійна комісія з адміністративних розслідувань (*standing commission for administrative inquiry*).

Дана конституція приймалася в 1946 – 1947 рр. як основний закон для всього Китаю. Протягом 1947 р., незважаючи на загострення громадянської війни, на території країни, контрольованої партією Гоміндан, було обрано депутатів до Національних зборів, Законодавчої та Контрольної палат. Там, де влада належала комуністам, вибори не проводилися. Повноваження депутатів (звичайно тих, хто дожив до нових часів, а також кооптованих пізніше) було формально припинено судом з 31 грудня 1991 р. після фактичної відмови тайванської влади від претензій на представництво населення всього Китаю, у т.ч. континентального [2, с. 68].

Після приходу до влади комуністів і проголошення Китайської Народної Республіки 1 жовтня 1949 р. територія, на якій діяла конституція 1947 р., скоротилася до однієї провінції Тайвань. Авторитарний режим в умовах надзвичайного стану, що існував на Тайвані до середини 80-х років ХХ ст., не дозволяв повною мірою розкрити переваги суньятсенівської моделі організації державної влади. Зауважимо, що в цій – єдиній у світі – конституції був визначений механізм самостійного функціонування п'яти державних влад. Так, члени Контрольної палати, як і незалежно від них депутати Національної асамблеї (надзвичайний орган установчої влади), обиралися на регіональних зборах і самостійно формували свої керівні органи. Формально їм гарантувалися необхідні і поширені у світовій практиці права незалежного ведення справ.

Зміни до конституції, прийняті в травні 1992 р., перетворили Контрольну палату у квазісудовий орган з правами конституційного контролю і нагляду. Дозвільні функції скасовувалися як і припинялася дія конституційних норм щодо неможливості переслідування членів Контрольної палати за вислови й голосування під час засідання, їх арешту або затримання. У липні 1997 р. набрали чинності чергові конституційні поправки. Відтепер, усі 29 членів Палати контролю, включаючи її голову та його заступника, призначалися на шість років президентом країни за згодою Законодавчої палати. Наприкінці 2004 р. Законодавча палата з політичних міркувань відмовилася затвердити перелік президентських висуванців у члени Контрольної палати. Конституційний конфлікт тривав до червня 2008 р., коли всі необхідні кадрові призначення було нарешті здійснено.

Сучасні дослідники визнають, що доцільно визнати досвід державотворення сучасного Тайваню та враховувати його при вдосконалюванні принципу поділу влади, починаючи з формулювань основ конституційного державного суспільного ладу [11, с. 69].

Отже, досвід організації державного контролю (це більш широке поняття та, відповідно, сфера державного управління, ніж державний фінансовий контроль як його невід'ємна складова) у Китаї є цікавим для України в двох аспектах. Першим є аспект технологічний: важливим є вивчення організаційно-функціональної побудови інституту державного контролю, який у майже незмінних формах проіснував у країні протягом двох з половиною тисячоліть і за цей період демонстрував не тільки виключну стабільність, але й тим самим довів свою ефективність. Другий аспект – історико-конституційний. Політичні мислителі і державні керівники Китаю спочатку на всій його території, а потім у межах однієї провінції Тайвань зробили унікальну спробу побудувати конституційну модель «п'яти влад», серед яких контрольна влада набула повної незалежної інституалізації. Унаслідок впливу багатьох зовнішніх чинників такому конституційному устрою не вдалося виявити свої потенційні переваги. Більше того, останніми десятиліттями незалежність контрольної гілки влади та її повноваження постійно зменшуються. Проте Тайвань залишається єдиною країною у світі, де на підставі збереження та осмислення національної державницької традиції здійснено було спробу реально втілити у життя ідею державного контролю в якості незалежної та самостійної гілки державної влади.

В Україні наприкінці 1920 р., майже одночасно з Сунь Ятсеном у Китаї, професор О. Ейхельман запропонував унікальний конституційний витвір – проект Основного закону Української Народної Республіки, який побудований був на принципах співпраці та конкуренції п'яти незалежних одна від одної гілок державної влади, серед яких почесне місце займав фінансовий контроль або контрольна влада. Хоча сьогодні немає підстав казати про взаємний вплив цих проектів – українського та китайського, – їх порівняльний аналіз у контексті внутрішніх та зовнішніх обставин, що детермінували розвиток державноуправлінської думки двох країн, залишається вищою мірою евристичним.

#### **Література:**

1. Бокшанин А. А. Очерк истории государственных институтов китайской империи / А. А. Бокшанин // Феномен восточного деспотизма. Структура управления и власти. – М. : Наука : Изд-во вост. лит., 1993. – С. 273–333.
2. Буров В. Г. Модернизация тайваньского общества [Электронный ресурс] / В. Г. Буров ; Рос. акад. наук. Ин-т философии. – М. : ИФРАН, 1998. – 238 с. – Режим доступа : iph.ras.ru.
3. Васильев Л. С. Древний Китай : В 3 т. / Л. С. Васильев ; Ин-т востоковедения РАН. – Т. 3 : Период Чжаньго (V–III вв. до н.э.). – М. : Вост. лит., 2006. – 679 с.
4. Конституция Китайской республики (Разработана и принята Национальным собранием 25 декабря 1946 года, обнародована Национальным правительством 1 января 1947 года, вступила в силу с 25 декабря 1947 года) 1947 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://grachev62.narod.ru>.
5. Малявин В. В. Китайская цивилизация / В. В. Малявин. – М. : Астрель, 2000. – 632 с.
6. Михайлова В. А. Процесс конституционных преобразований на Тайване в 1990-х годах / В. А. Михайлова // Президентские выборы 2000 г. на Тайване и проблемы безопасности в Дальневосточном регионе : материалы науч. конф., 4 мая 2000 г. / [ред.-сост. : А. Н. Карнеев, В. А. Козырев] ; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Ин-т стран Азии и Африки. – М. : Гуманитарий, 2000. – С. 247–270. – Режим доступа : <http://uchebana5.ru>.
7. Переломов Л. С. Империя Цинь – первое централизованное государство в Китае (221–201 гг. до н. э.) / Л. С. Переломов. – М. : Изд-во вост. лит., 1962. – 243 с.
8. Рыбаков В. Танская бюрократия. Часть 1: Генезис и структура [Электронный ресурс] / В. Рыбаков. – СПб. : Петербургское Востоковедение, 2009. – 512 с. – Режим доступа : <http://gybakov.pvost.org>.
9. Сунь Ятсен. Конституция пяти властей [Электронный ресурс] / Сунь Ятсен. Избранные произведения : пер. с кит. ; отв. ред. С.Л. Тихвинский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Наука ; Гл. ред. вост. лит., 1985. – С. 641–656. – Режим доступа : <http://www.gumer.info>.
10. У Хань. Жизнеописание Чжу Юаньчжана / Хань У ; пер. с кит. А.И. Желуховцева и др. – М. : Прогресс, 1980. – 255 с.
11. Юрковский А. В. Концепция разделения властей в Китайской республике на Тайване [Электронный ресурс] / А. В. Юрковский // Материали ежегод. науч.-практ. конф. преподавателей и студентов юрид. ин-та ИГУ, октябрь, 2002 г. ; [отв. ред. С.И. Шишкин]. – Иркутск, 2002. – С. 67–69. – Режим доступа : <http://ellib.library.isu.ru>.
12. Allsen Thomas T. Mongol Census-Taking in Rus', 1245-1275 / Thomas T. Allsen // Harvard Ukrainian Studies. – Vol. 1. – March, 1981. – С. 32–53.
13. The Cambridge History of China: Volume 7, The Ming Dynasty 1368-1644 / eds. by Frederick W. Mote, Denis Twitchett, John K. Fairbank. – Cambridge University Press, 1988. – 859 p.
14. Hardy Grant. The Establishment of the Han Empire and Imperial China / Grant Hardy and Anne Behnke Kinney. – Westport, Connecticut, London : Greenwood Press, 2005. – xxx, 170 p.

#### **Nikitin V. V., Aleksandrovych O. O. Organization of state control in China: Traditions and Contemporary Experience of Public Administration.**

*The paper provides generalization and a systemic presentation of the factual material on formation of the Chinese national system of state control from the mid-millennium BC and its application in the constitutional development practice of the Republic of China (Taiwan).*

**Key words:** State Financial Control, China, censorate, Constitution of five-branch government, separation of powers.

*Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.*



**УДК 351.37.025: 94(420)**

**О. М. Оргієць,**

*к.держ.упр.,*

*докторант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ,  
м. Дніпропетровськ*

## **РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ**

*Зроблено аналіз специфіки розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії протягом останніх реформ державної служби в цій країні, наголошено на успіхах реформувань. Означено основні напрями використання британського досвіду реформування для України.*

**Ключові слова:** державна служба, Великобританія, інституційна пам'ять, реформа.

Новий Кабінет Міністрів, який очолив Арсеній Яценюк, оприлюднив програму своєї діяльності на 2015-2016 р. “Наш основний курс – це європейський курс... Наша остаточна мета – це членство України в Європейському Союзі. Але для здобуття цієї мети треба пройти серйозні випробування, провести радикальні зміни і фактично змінити Україну, зробити Україну європейською”, – наголосив А. Яценюк [6]. Серед основних цілей нової політики державного управління названо скорочення кількості державних службовців на 10 відсотків (2015-2016 рр.), оновлення державних кадрів, їх конкурсний відбір на новій основі (починаючи з 2015 р.) тощо [4]. Заступник Глави Адміністрації Президента України Д. Шимків додав, що Угода про асоціацію між Україною та Євросоюзом має стати каркасом реформ у країні, реалізація яких передбачена “Стратегією сталого розвитку – 2020”. Разом з тим посадовець, відзначаючи важливість поновлення державного апарату за рахунок залучення молодих фахівців, підкреслив, що інституційна пам'ять повинна залишитися в органах влади лише на 20 – 30 % [5].

Безсумнівно, функціонування і розвиток державної служби неможливі без систематичного оновлення кадрів. Однак цей принцип кадрової політики, на нашу думку, сприяє прогресу за тієї умови, якщо нові кадри перевершують своїх попередників за рівнем освіти, професійними якостями і творчими здібностями. На жаль, ця вимога виконується далеко не завжди.

Наголосимо, що метою законодавства про державну службу в будь-якій державі є вирішення кількох дуже важливих для створення ефективної державної служби завдань, серед яких – забезпечення аполітичності, стійкості та передбачуваності державної служби (інституційної пам'яті при зміні політичного керівництва державою). Як засвідчує світовий досвід, у разі втрати інституційної пам'яті у результаті світових подій або, наприклад, погано продуманих реформ завжди спостерігається різке падіння ефективності організації [11, с. 343].

Для нашої країни, яка обрала шлях до європейських стандартів, цікавим є досвід Великобританії в реформуванні системи державної служби, адже новий британський уряд Девіда Камерона, який прийшов до влади у травні 2010 р., також поставив досить амбітні цілі. Так, серед головних – до 2020 р. у світовому рейтингу конкурентоспроможності країна повинна піднятися з 13 на 8 місце. Для цього національною ідеєю мав стати перехід від “управління людськими ресурсами” до “управління людським капіталом”, у тому числі і на державній службі, реформування якої є “невід'ємною і ключовою частиною змін” [15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, пов'язаних з питаннями забезпечення інституційної пам'яті, засвідчив їх важливість, практичну значимість і актуальність, проте аспекти формування інституційної пам'яті порушені в роботах, насамперед, зарубіжних учених: А. Абекера, Э. Брукінга, О. Кьона, Ш. Лінд, П. Сперроу, В. Стейскала, Д. Ходкінсона. Середросійських дослідників інституційної пам'яті господарських суб'єктів відомі роботи російських дослідників Т. Гаврилової, А. Журавльова, А. Новічкової, А. Ражевої. Більшість робіт, що присвячені аналізу реформ державного управління, державної служби в Великобританії, опубліковані такими британськими вченими, як Дж. Пейдж, Дж. Пірсон, Н. Панчамія, П. Томас, Дж. Трафікант. Водночас розгляд та використання зарубіжного досвіду формування інституційної пам'яті в органах державної влади України залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає в аналізі досвіду формування інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії протягом останніх реформ державної служби та визначенні можливостей упровадження позитивного британського досвіду цього процесу у вітчизняну практику модернізації державної служби.

У багатьох європейських країнах останнім часом спостерігаються спроби переглянути роботу органів державної влади з метою поліпшення якості та ефективності державного управління. Подібні процеси кожного разу відбуваються і в Україні з приходом нових політичних сил, наразі очікується нова хвиля перетворень. Саме тому аналіз реформування державної служби інших країн дає можливість визначити як позитивні результати, так і передбачити та уникнути ймовірні негативні ризики зазначеного процесу.

Досліджуючи ускладнення, що заважали ефективному реформуванню британської державної служби протягом останніх десятиріч, Н. Панчамія і П. Томас наголошують, що проблема полягає в тому, що успіх рідко отримує таку велику увагу, як невдачі, а це означає, що минулі досягнення часто наступниками не визнаються, намагаючись побудувати власний імідж, захоплюючись можливістю винайти дещо нове замість того, щоб ґрунтувати і поліпшувати те, що накопичилося раніше і є ефективним. До того ж слабка інституційна пам'ять у державному управлінні тільки посилювала цю проблему [12, с. 13].

Зазначимо, що термін “інституційна пам'ять” (англ. – institutional memory) широко розповсюджений у міжнародних організаціях і означає писаний (правила роботи і процедури організації) і неписаний досвід, накопичений усіма поколіннями співробітників даної організації [11]. Згідно зі словниковим довідником, інституційна пам'ять – це колективний набір фактів, концепцій, досвіду і ноу-хау, що належить групі людей, який вимагає постійної передачі цих знань між членами цієї групи [9]. На думку А. Новічкової, формування моделі інституційної пам'яті з орієнтиром на цілі і завдання, які стоять перед компанією, процеси управління перетворенням неявних знань в явні, їх формалізації та використання стають особливо важливими для розвитку інноваційної діяльності організацій або компаній [3].

Саме з огляду аспектів формування та розвитку інституційної пам'яті проаналізуємо зміни, що відбуваються в Великобританії під час реформування державної служби.

Зазначимо, що у британському законодавстві поняття “державної служби” не визначене, законодавчо лише закріплено, що державна служба здійснює практичну та адміністративну роботу уряду та поділяється на публічну та цивільну. Реформа державної служби у Великобританії має давню історію, починаючи з публікацією доповіді Норткота-Тремельяна в 1854 р., що містив нищівну критику діяльності держслужби. У доповіді

значалося, що “отримання посад на держслужбі особливо жадають люди, позбавлені високих устремлень, працьовитості та здібностей, так як тут вони можуть забезпечити собі гідне існування, не витрачаючи великих зусиль і нічим не ризикуючи” [2]. З часу публікації доповіді ряд основоположних принципів діяльності служби не зазнавав змін. Так, у Кодексі державних службовців, що був прийнятий у листопаді 2010 р., до принципів державної служби віднесено: чесний і відкритий конкурс на отримання посади на основі професійних і ділових якостей; причому обов’язком чиновника є надання неупередженого і політично нейтрального сприяння органам влади, незалежно від того, якою партією вони сформовані, високі критерії об’єктивності та порядності у професійній діяльності, ставлення професійних обов’язків вище власних особистих інтересів [17].

Витяг з доповіді Спеціального комітету з державного управління при палаті громад Великобританії значною мірою характеризує необхідність постійного реформування державної служби: “Державна служба не може застигнути в якійсь формі, що характеризує будь-яку конкретну епоху, навпаки, вона повинна постійно змінюватися і вдосконалюватися, тому що її мета – відповідати на мінливі завдання державного управління. Бездоганний процес виконання службових обов’язків повинен поєднуватися з стійким і впевненим прагненням до досягнення ефективних результатів” [1]. У зв’язку з пошуком найефективнішої моделі державної служби лише за останні два десятиріччя було проведено декілька більш-менш успішних реформ: “Наступні кроки”(Next Steps) – 1987 – 1997 рр.; “Залучення та просування талантів” (Bringing In and Bringing On Talent) – 1999 – 2002 рр.; “Угоди про державну службу і підрозділи Прем’єр-міністра” (Public Service Agreements and the Prime Minister’s Delivery Unit) – 1998 – 2010 рр.; “Пошук можливостей” (Capability Reviews) – 2005 – 2012 рр. Серед позитивних змін, які відбулися в державній службі Великобританії під час цих реформ та вплинули на процес розвитку інституційної пам’яті в державному управлінні, можна назвати:

- розробку комплексної системи оцінювання результатів ефективності виконання поставлених завдань, яка охоплює всю систему державного управління;
- перейняття кращого досвіду інших організацій щодо планування та способів досягнення цілей;
- навчання та прийняття нових методів роботи, які позитивно вплинули на фундаментальну культуру і поведінку державних службовців;
- постійне перетворення державної служби та наближення її до приватної бізнес-моделі керівництва але без втрати функцій державного управління [12, с. 78–81].

Проте результати реформування виявилися нижче очікуваних, Н. Панчамія і П. Томас вважають, що у першу чергу це сталося через відсутність корпоративної команди лідерів, які чітко бачать майбутній обрис державної служби, і залучають усі методи для її досягнення [12, с. 94].

З приходом нового уряду у Великобританії було продовжено шлях модернізації державного управління і протягом останніх років було прийнято низку важливих документів у сфері державної служби. Насамперед, це План реформування державної служби (2011 р.), План реформування цивільної служби (2012 р.). Зростаючі потреби суспільства на фоні значного скорочення фінансування поставили вимогу щодо серйозних змін в організації держслужби Великобританії, серед яких: значне скорочення державних службовців; підвищення якості обслуговування клієнтів через збільшення послуг, що надаються онлайн; впровадження сильної культури інновацій і змін, нових методів роботи, що зосереджені на ефективному управлінні на всіх рівнях і невтомній націленості на результат, забезпечення стратегічних цілей розвитку державної служби в напрямку більшої відкритості, різнобічності і професіоналізму [8; 14].

Підсумовуючи результати реформування державної служби за останні роки, голова цивільної служби Д. Хейвуд заявив, що попри скорочення державних службовців, держслужба стала “більш ефективною, досвідченою, більш відкритою і менш бюрократичною організацією” [10].

Згідно з даними Управління національної статистики Великобританії заходи стимулювання приватного сектора та скорочення в державному секторі виправдовують себе. За останні п’ять років збільшення кількості працюючих до 70,9 % від економічно активного населення (+ 0,3 %) відбулося виключно за рахунок приватного сектора (+ 309 тис. осіб), в якому зайнятість зростає постійно. Рівень зайнятості в держсекторі, навпаки, падає (на 898 тис. осіб протягом п’яти років). У даний час у ньому працюють 5, 394 млн осіб. Лише у другому кварталі 2014 р. на тисячі скоротилася кількість зайнятих в органах місцевого самоврядування, на 1 000 – в центральних органах влади, на 5 000 – в державних корпораціях [13]. Наголосимо, що реалізація завдань реформування держслужби дала змогу у 2013-2014 рр. зекономити 14,3 млн ф.ст., попри те, що зобов’язаннями коаліційної угоди було визначено лише 389 тис. ф.ст. [10].

З огляду на те, що кількість державних службовців в органах державної влади Великобританії постійно зменшується, було прийнято низку заходів, які необхідні для забезпечення інституційної пам’яті в державному управлінні.

На даному етапі реформування британської державної служби спостерігається зростання конструктивної настанови службовців, насамперед, на позитивні організаційні цілі: лояльність до колег, участь у реалізації як власних програм, так і програм колег, розвиток наставництва для тих службовців, які щойно найняті на нову роботу, застосування коучингу для осіб, що перейшли з інших підрозділів або вийшли з декретної відпустки і яким потрібна допомога в адаптації до нових умов праці. Стає більш ясною перспектива службового зростання службовців у кар’єрній системі, стимулом якого є постійне оволодіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками та ефективне використання їх у своїй роботі.

Навчання та розвиток персоналу, що працює в державному секторі як головна складова розвитку інституційної пам’яті, стала важливою частиною в організації їх роботи, необхідною для успішного та ефективного виконання їх роботи, розкриття професійного потенціалу. Щоб домогтися ефективного результату, службовці також повинні вміти співпрацювати зі своїми колегами з інших відомств держслужби і в недержавному секторі, тому проектний і програмний менеджмент стає основним напрямком їх навчання. Серед нових вимог, що стоять перед службовцями, є необхідність не менше п’яти днів на рік проходити навчання, яке націлене на вдосконалення професійних навичок. Суттєво змінилася система навчання держслужбовців шляхом переносу навчання з аудиторій на робоче місце в онлайн, для чого було розроблено та впроваджено 184 електронні освітні програми. Це дало змогу знизити вартість аудиторного навчання до 70 % та обумовило економію 100 млн ф.ст. на рік. До травня 2014 р. пройдено 1 530 000 год. електронного навчання, зроблено 300 000 замовлень на проходження курсів протягом 2014-2015 рр. [14, с. 8].

Для встановлення досягнень і прогалин у реформуванні державної служби та визначення наступних дій щороку серед державних службовців проводиться соціологічне опитування Civil Service People Survey, яке складається із 17 блоків та охоплює майже 80 запитань, які стосуються питань проходження їх служби. Так, останнє анкетування було проведено з 1 по 31 жовтня 2014 р. у 98 державних установах і охопило 270 793 особи, що складає 59 % від загальної кількості співробітників цих

## Зовнішня політика та національна безпека

закладів. У табл. 1 наведено динаміку змін позитивних відповідей на деякі запитання, які, на нашу думку, стосуються функціонування інституційної пам'яті в органах державної влади, акцентуємо, що в 2012 р. до анкет були включені ще декілька питань, які стосуються її становлення і розвитку. Оцінювання засноване на частці відповідей “повністю згоден” або “згоден” (табл.) [7].

Таблиця  
Витяг з результатів опитування Civil Service People Survey в 2009 – 2014 рр.

<i>Питання</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Я регулярно отримую зворотний зв'язок на виконану роботу	60	60	60	63	64	65
Зворотний зв'язок допомагає мені поліпшити мою ефективність	57	57	58	60	60	61
Я можу розраховувати на допомогу моїх колег, якщо в мене з'явилися труднощі у роботі	83	83	82	83	84	84
Люди в моїй команді працюють разом, щоб знайти шляхи для поліпшення надаваних нами послуг	79	78	78	79	80	80
Люди в моїй команді придумують нові і кращі способи досягнення мети	68	70	69	71	73	74
Я можу отримати можливість для свого навчання і розвитку, коли мені потрібно	63	55	54	58	61	62
Навчання, яке я отримав протягом останніх 12 місяців допомогло поліпшити мою роботу	51	48	45	46	48	51
Є можливості для моєї кар'єри в організації	39	28	31	35	38	42
Навчання допоможе мені в моїй кар'єрі в організації	44	41	40	40	42	43
Я отримую інформацію, як можна зробити мою роботу краще	63	67	67	68	69	70
У мене є інструменти, якими я можу ефективно виконувати свою роботу	72	72	70	72	71	72
Моя організація мотивує мене, щоб допомогти їй досягти своїх цілей	38	36	36	38	40	43
Я гадаю, що керівники мого відділу будуть вживати заходи за результатами опитування.	45	46	49	52	54	55
Я переконаний, що у результаті аналізу попереднього опитування, у моїй організації були прийняті ефективні дії	–	–	29	32	33	35
Я вірю, що мене підтримають, коли я спробую впровадити нову ідею, навіть якщо вона, можливо, не буде працювати	–	–	–	63	67	68
Мою роботу оцінюють виходячи з результатів роботи	–	–	–	63	65	65
Коли я говорю про свою організацію, я кажу “ми” а не “вони”	–	–	–	69	67	68

Результати останніх років свідчать про стійку тенденцію розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії шляхом зростання залучення персоналу до ефективного планування та впровадження змін, можливості навчання для удосконалення навиків роботи та кар'єрного зростання, згуртованості колективів до вирішення спільних завдань, віру у зміни на краще.

Визнаючи певні досягнення у реформуванні державної служби протягом двох років, влада Великобританії не зупиняється на досягнутому, адже “як у будь-якій успішній

організації завжди є можливості для покращення” [14]. Спираючись на досягнутий прогрес, було розроблено новий План реформи державної служби на 2014 – 2016 рр., в якому робиться акцент на підвищення ефективності роботи державних службовців щодо надання послуг і використання кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду реформування.

Серед завдань щодо реформування державної служби, з огляду на проблематику нашого дослідження, заслуговують увагу такі позиції:

- розвиток професійної мобільності, що дозволяє значно ширше переміщення працівників в органах державної влади, дає можливість найкращим чином використовувати навички, знання і досвід, які повинні бути загальнодоступними для державних службовців [19, с. 31];

- використання цифрових технологій для забезпечення державних службовців сучасними робочими місцями;

- розвиток навичок державних службовців у сфері менеджменту, управління знаннями, управління контрактами, проектування;

- колективне навчання через створення навчальних електронних мереж, як механізмів для обміну найкращими практиками [19, с. 33];

- усунення бар’єрів, які заважають талановитим людям реалізувати свій потенціал.

На виконання останнього завдання, у жовтні 2014 р. був оприлюднений План дій щодо усунення бар’єрів для талановитих людей, які бажають працювати у державному управлінні, не дивлячись на їх стать, етнічну приналежність, сексуальну орієнтацію або інвалідність. Цим документом передбачено заходи щодо залучення таких осіб через попередній електронний відбір претендентів згідно їх здібностей та професійних навичок, заходи щодо їх адаптації на нових місцях. Заслуговують увагу такі пріоритетні заходи із забезпечення інституційної пам’яті:

- упровадження прискореної програми навчання для осіб, що зараховані в кадровий резерв (400 осіб у 2015-2016 рр.);

- перейняття кращого досвіду шляхом стажування (до шести місяців) та наставництва шляхом розробки плану Топ-200 наставників;

- створення власних комп’ютерних мереж у кожному департаменті;

- для жінок, які вийшли з декретної відпустки, протягом трьох місяців надається можливість розвитку нових навичок та вмінь шляхом коучингу;

- проходження усіма керівниками електронного навчання з подолання несвідомої упередженості до підлеглих (Unconscious Bias);

- запровадження, при необхідності, гнучкого графіка роботи, можливості працювати двом службовцям на одній ставці поперемінно;

- заміна ІТ-обладнання на робочих місцях [22].

Проаналізувавши останні реформи державної служби у Великобританії, можемо констатувати, що як і в Україні, реформування, насамперед, спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Проте, на відміну від вітчизняних реалій, британський досвід модернізації робить акцент на політичній нейтральності державної служби, залученні талановитих кадрів на основі їх професійних і ділових якостей, на формуванні та використанні системи навичок, знань і досвіду, які повинні бути загальнодоступними для державних службовців.

Розвитку інституційної пам’яті в органах державної влади Великобританії приділено значну увагу, що реалізується шляхом широкого використання методів

колективного електронного навчання, стажування, наставництва, коучингу, навчання кадрового резерву. На нашу думку, запровадження саме цих практик забезпечення інституційної пам'яті у практичну діяльність органів влади в Україні, надасть можливість виваженого та поетапного оновлення кадрів з одночасним збереженням найкращого досвіду роботи системи державного управління.

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізі досвіду інших країн з англосаксонською системою державного управління у формуванні та розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади.

#### **Література:**

1. Брукинг Э. Интеллектуальный капитал: ключ к успеху в новом тысячелетии / Э. Брукинг ; пер. с англ. ; под ред. Л. Н. Ковачин. – СПб : Питер, 2001. – 288 С.
2. Государственная служба Великобритании [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gmu-countries.ru>.
3. Новичкова А. Повышение эффективности управления бизнесом через построение моделей корпоративной памяти [Електронний ресурс] / А. Новичкова // Науковедение. – 2013. – № 6. – Режим доступу : <http://naukovedenie.ru>.
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Соглашение об ассоциации с ЕС должно стать каркасом реформ – Дмитрий Шимкив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
6. Яценюк представив програму діяльності уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://germany.mfa.gov.ua>.
7. Civil Service People Survey: Civil Service benchmark scores 2009 – 2014 pp. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk>.
8. Civil Service Reform Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civilservice.gov.uk>.
9. Institutional memory From Wikipedia, the free encyclopedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org>.
10. Jeremy Heywood. Civil Service Reform – Progress Report, 2 October 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [civilservice.blog.gov.uk](http://civilservice.blog.gov.uk).
11. Language of Multilateral Diplomacy. English-Russian Explanatory Dictionary [Електронний ресурс] / edited by Yuori Toropin. – 2012. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua>.
12. Nehal Panchamia and Peter Thomas. Civil Service Reform in the Real World : Patterns of success in UK civil service reform. – London : Institute for Government, – 2014. – 105 p.
13. Public and Private Sector Employment. Data of Publication: 15 October 2014 [Електронний ресурс] / the Office for National Statistics UK. – Режим доступу : <http://www.ons.gov.uk>.
14. Public Service Reform Plan 2014 – 2016, January 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reformplan.per.gov.ie>.
15. Public Service Reform, 7-th November, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.plasticsireland.ie>.
16. Talent Action Plan: Removing the barriers to success [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk>.
17. The Sivel Servise code [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk>.

**Orhiets O. M. Development of institutional memory in public authorities of Great Britain.**

*The analysis of the specificity of the institutional memory in the government of Great Britain during the last civil service reforms in the country, highlighted the success of reforms. Above fundamental areas of British Reform for Ukraine.*

**Key words:** UK, civil service, institutional memory, civil service reform.

*Надійшла до редколегії 02.02.2015 р.*

**УДК 351.85**

**Н. С. Фесенко,**

*к.держ.упр., доц.,*

*доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА США**

*Розглянуто стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, що передбачає один з основних напрямів цього процесу – співробітництво в культурній, освітній та науковій площинах.*

**Ключові слова:** фонди підтримки культури, державна підтримка, державна культурна політика, зарубіжні моделі культурної політики.

Соціальні трансформації в українському суспільстві, поштовхом яким стали події Євромайдану 2013 р., повний провал інформаційної та культурної політик нашої країни, що повинні були протистояти добре організованій пропагандистській кампанії сусідньої держави, що підтримує сили розколу на сході України, поставили на перший план питання належного адміністрування сферою культури як одного з основних ідеологічних складників життєдіяльності нації, її безпекового стану.

Демократизація суспільних процесів, децентралізація державноуправлінських рішень змінюють парадигму взаємовідносин центру й регіонів, суттєво впливають на діяльність органів виконавчої влади в усіх галузях та секторах, що дають змогу існувати країні. Питання перетворення управління культурно-мистецькою сферою на регулювання її відносин з державою та суспільством у сучасних умовах є нагальним і принциповим. Поняття культури як елементу системи громадського життя досліджували: В. Андрущенко, Ю. Богуцький, Ж. Безвершук, О. Гриценко, І. Дзюба, Л. Новохатько, О. Семашко, С. Чукут та ін. Роботи О. Антонюк, Т. Дорош, В. Карлової, О. Кравченко, С. Пахлової, Ю. Якимець присвячені узагальненню принципів управління держави в культурно-мистецькій сфері. Однак аналіз опрацьованої літератури з досліджуваної теми дозволяє стверджувати, що визначення меж втручання органів влади в розвиток культурних процесів дотепер є предметом наукової дискусії в Україні.

Цим зумовлена мета статті – проаналізувати закордонний досвід впливу держави на сферу культури та визначити основні методи та правила адміністрування цієї галузю.

В усіх розвинених країнах світу визнана концепція “підтримки культури”. Вона розвивається з ідей самоцінності й самостійності сфери культури та мистецтва, що не робить державу вільною від обов’язку зберегти цю самоцінність в ринкових умовах, мінімально посягаючи при цьому на її самостійність. У Законі України “Про культуру” основними засадами державної політики у сфері культури зазначено визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу – громадян України всіх національностей, захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури, сприяння утвердженню гуманістичних ідей,



високих моральних засад у суспільному житті, забезпечення свободи творчості, гарантування прав громадян у сфері культури, створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, пропагування української національної культури в усій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні, підтримка вітчизняного виробника у сфері культури, забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва та ін. [1]. Згідно із Законом, перед державою повинні стояти такі завдання, як: забезпечення реалізації і захист конституційних прав громадян України у сфері культури – створення правових гарантій для вільного провадження культурної діяльності, свободи творчості, доступу до культурних цінностей, культурної спадщини та інформації про них; збереження і примноження національного культурного надбання; врегулювання відносин суб'єктів діяльності у сфері культури щодо інтелектуальної власності у сфері культури, забезпечення реалізації та захист авторського права і суміжних прав; визначення пріоритетів державної політики у сфері культури, форм, підстав, умов та порядку надання *державної підтримки культури* (курсив наш. – Н.Ф.), гарантій невтручання держави у творчі процеси, механізму впливу громадськості на формування і реалізацію державної політики у сфері культури.

Принципи конкретності та додержання межі втручання держави діють неоднаково по відношенню до економіки, політики або духовної сфери. Культура має не тільки духовно-інтелектуальний, але й матеріальний вираз (музеї, бібліотеки, архітектуру, архіви тощо), тому вона краще піддається державному регулюванню, яке в даній сфері носить специфічний характер. З одного боку, держава дбає про розвиток духовно-інтелектуального життя нації, створює відповідні умови, підтримує прогресивні напрями. З іншого боку, державні органи не втручаються у творчий процес художніх колективів, митців, артистів, письменників. Внутрішній світ людини, його духовне життя та особисті погляди не підлягають державному впливу, їх не можна регулювати засобами державного управління. У демократичній, правовій державі ідеалом є повна свобода та незалежність творчої сфери від державних органів. Але в реальності, особливо при кризових становищах, держава здійснює комплекс заходів щодо фінансової, матеріальної та організаційної підтримки культурного середовища та окремих митців. Ф. Шамхалов навіть акцентував на тому, що у визначених ситуаціях демократична держава та державні органи просто зобов'язані брати участь у підтримці та сприянні розвитку культури та мистецтва, створенні й забезпеченні сприятливих умов для виявлення творчих здібностей людини [9, с. 402]. Свого часу інший науковець, С. Чукут, зауважувала, що держава, коли визначає основні напрями своєї діяльності в галузі культури, обґрунтовуючи їх відповідною законодавчою базою, неодмінно проводить ту чи іншу культурну політику, тобто здійснює управління у сфері культури, визначаючи при цьому певні пріоритети, свідомо чи несвідомо спирається на попередні напрацьовані за весь період державотворення механізми контролю і управління цією сферою. Тому, на думку автора, розглядаючи культурну політику держави, неправомірно зводити її лише до “управління культурою” чи “підтримки культури”. Як уважала дослідниця, правомірніше водночас вести мову і про управління, і про підтримку культури, що, насамперед, повинно знаходити свій прояв у визначенні пріоритетних напрямків управління культурою, а саме того, що має виступати першочерговим об'єктом цього управління, його основним завданням, на що слід спрямовувати основні зусилля і кошти держави, чим це обумовлено і як це позначиться на ефективності державного управління в цілому [8].

Держава, як й інтелектуальне співтовариство, повинна поважати плюралізм культурних програм, а також захищати культурні цінності та культурну діяльність, які не є samozabezпечуваними в умовах ринкового середовища. У Доповіді щодо людського розвитку в Україні, підготовленій у 1996 р. експертами ООН, було зазначено, що держава повинна впливати на ці ринкові умови через фінансові та інші важелі, сприяти в створенні вигідного клімату для приватних та благодійних інвестицій у культурну сферу. Держава також повинна поважати права людини у використанні мови, культури, релігії та збереженні традицій національних меншин. Державна політика в цій сфері повинна базуватися на ідеї етнічного плюралізму, забезпечуючи рівний культурний розвиток різних груп у межах мультиетнічного суспільства [17, с. 6].

Проаналізувавши різні підходи до питання подальшого впливу держави на функціонування сфери культури, приходимо до висновку, що цей вплив повинен відбуватися у формі *підтримки*, яка спрямована на створення умов для функціонування об'єкту в заданих параметрах.

За визначенням Г. Онуфрієнко [6], будь-яка державна влада вибирає одну або поєднання кількох “ролей” у своєму ставленні до культури, відповідно до чого й існують певні типи державної політики у сфері культури. Так, зокрема, “держава-інженер” одноособово зосереджує у своїх руках фінансові ресурси на розвиток культури й підтримує ті види, жанри і творчі напрями, які так чи інакше обслуговують інтереси політичної системи. Політика держави у сфері культури в цьому разі повністю залежить від офіційної лінії правлячої партії або групи. Наслідки такої системи відомі – повне підкорення мистецтва ідеологічному диктатові держави. “Держава-помічник, – продовжує автор, – фінансово підтримує культурну сферу шляхом узгодження дій з підтримки з недержавними інституціями, устанавлюючи при цьому податкові пільги для різноманітних корпорацій, приватних осіб, благодійних організацій і фондів, які самі вибирають для себе об'єкти меценатства. Матеріальне становище митців і закладів культури залежить від смаків і бажання таких незалежних спонсорів. Здійснення такої політики характерне для США.

У США немає міністерства культури. Федеральна фінансова підтримка адресована саме неприбутковим мистецьким організаціям, які відмовляються від розподілу зароблених грошей між власниками й акціонерами, щоб служити суспільству [5]. До того ж у цій країні відсутній план розвитку культури для всієї держави. Замість однієї інституції, відповідальної за всі види діяльності в цій царині, існують багато різних агенцій, які можна бачити у Вашингтоні. Усі ці урядові агенції мають свої окремі бюджети.

На рівні штатів теж сприяють арту. У кожному з них діє власна мистецька агенція. Утримують її за рахунок тамтешніх податків та інших видів доходів. До того ж багато міст мають свої аналогічні структури. Отже, у США є три шаблі сприяння мистецтву: федеральний, штатів і місцевий [5].

Об'єктом культурної політики у США вважаються Arts – високе мистецтво та Humanities – сфера гуманітарного плану (суспільні науки, мистецька критика, освіта тощо), де безумовної підтримки потребує Arts, а вибіркової – Humanities [7]. Вартими державної підтримки визначено театр, класичну музику, пластичні мистецтва, музеї. До сфери Humanities належать бібліотеки, немистецькі музеї, які підтримуються іншими органами. Цілями американської культурної політики визначено підтримку Arts та Humanities незалежно від напрямку й стилю, забезпечення умов для існування культур різних етнічних груп, що мешкають на території США. Держава обмежується не утриманням, а лише фінансовою підтримкою, яка виступає єдиним важелем у проведенні культурної політики. Для цього створено Національний фонд підтримки

мистецтв, Національний фонд підтримки гуманітарної сфери, Інститут музейних й бібліотечних служб, департамент внутрішніх справ США, який опікується культурною спадщиною, насамперед монументами. Їм не підпорядковано жодного закладу культури, а кошти, направлені на проведення якоїсь культурницької акції, ніколи не рівняються 100 %. Решта йде з недержавних джерел фінансування. Також ці фонди підтримують (частково) некомерційні мистецькі організації, різні акції та окремих митців. З цим тісно пов'язаний механізм “matching grants” – рівнозначної пожертви, дару. Державна грошова підтримка надається тільки за наявності рівнозначних коштів з боку благодійників. Проте допомога від приватних організацій, фондаций тощо виявляється неоднаковою для різних типів мистецьких установ. Як правило, вони опікуються лише відомими культурними закладами та проектами, які піднімають престиж і рекламують діяльність спонсорів, а менш впливові мистецькі установи та ризиковані проекти молодих новаторів залишаються поза увагою меценатів [3].

З цього витікає другий принцип американської моделі культурної політики – наявність різноманітних джерел фінансування. Основна частина коштів на підтримку культури йде з приватних джерел – від окремих осіб чи інституцій (фондацій). Як зазначає відомий американський спеціаліст у галузі економіки культури Марк Дж. Девідсон Шустер, фундація є недержавною некомерційною організацією, що має власний фінансовий фонд, власну програму, керується власним наглядовим чи адміністративним органом і діє в культурній, релігійній, освітній чи іншій сфері шляхом надання матеріальної підтримки іншим некомерційним організаціям [10]. Діяльність фондаций, спонсорів, благодійників стимулюється законодавством, яке запроваджує пільгове оподаткування за принципом “simplicity encourages giving” – “нескладність підтримує пожертвування”, тобто простота закону стимулює благодійні внески. Цей механізм залучення недержавних структур та фінансів до підтримки культури в Америці здобув назву Public – Private Partnership (PPP), тобто “суспільно-приватне партнерство”. Багато американських фахівців вважають принцип PPP базовим для американської моделі [11]. Культурну сферу з часом усе більше підтримують великі корпорації, фінансуючи напряму чи через власні фонди (Фонд Форда, фундація “Кока-кола” та ін.). За даними Національного центру статистики благодійності (NCCS), в США зареєстровані понад 1,5 млн некомерційних організацій, до яких входять громадські благодійні організації, приватні фонди та інші види некомерційних організацій, у тому числі торгово-промислові палати, студентські братства і громадянські ліги. [12]. Як зазначає Пенні Оджеджа, директор з міжнародного розвитку американської Національної фундації мистецтв (NEA), щороку на розвиток некомерційної культури у США виділяють загалом близько 3 млрд дол. [5].

Третій принцип культурної політики в США стосується підтримки в основному не установ, а конкретних проектів. Кошти надаються не просто в бюджет якогось культурно-мистецького закладу, а на акцію – виставу, фестиваль, виставку. При виборі об'єкта підтримки спонсори керуються особливим підходом. Цей підхід полягає в тому, що, жертвуючи на культуру, бізнес переслідує не культурні, а власні цілі і кошти вкладає туди, де отримує прибуток. Тому гроші рідко надаються самим митцям, а відшукуються структури чи бізнесмени, які мають досвід організації та проведення прибуткових культурно-мистецьких акцій [13; 16].

Четвертий принцип американської моделі підтримки культури можна сформулювати як “заповзятість та діловитість – в усьому”, згідно з яким мистецтво не є бізнесом, але займатись ним треба так само серйозно, як і підприємництвом.

Культурні проекти в Америці проводяться добре продумано з комерційної точки зору, тому покривають більшу частку витрат із зароблених коштів.

Таким чином, американська модель є досить ефективною за наявності трьох передумов: розвинуеного приватного сектора; усталених у суспільному житті традицій добродійності; здатності та вміння митців самим знаходити кошти та залучати спонсорів.

Британська модель культурної політики повністю зроста та оформилася із суспільних процесів, які розгорталися в економіці та політиці Великої Британії наприкінці 70-х – початку 80-х років, коли урядом керувала консерватор М. Тетчер. Цей час отримав декілька назв – “роздержавлення”, “приватизація”, “дерегуляція”, “деволюція” і був відмічений зменшенням ролі й впливу (фінансового, адміністративного та політичного) держави в окремих сферах господарювання. Тоді в Британії розпочався процес залучення недержавних коштів у культуру та створення бізнесового середовища для культурно-мистецьких організацій для стимулювання їхньої самостійності та збільшення рівня власних зароблених грошей [14]. Він характеризується кількома напрямками, а саме: 1) відлученням (автономізацією) – “hiving-off” – низки національних галерей та музеїв від тісної державної опіки, які було перетворено на незалежні в організаційному та господарчому плані трести, що отримували певну частку коштів з бюджету, а іншу – від використання комерційних засобів (продажу квитків, відкриття кафе, сувенірних крамниць тощо); 2) запровадженням механізму обов’язкових конкурсних тендерів для соціальних послуг – “Compulsory Competitive Tendering” (CCT), який поширювався на замовлення архітектурних проектів, дозвілєво-розважальні послуги, надання комунальних послуг самим культурним закладам; 3) переходом окремих служб від повного бюджетного фінансування на самостійне заробляння грошей шляхом введення повної оплати тих послуг, що раніше були дотаційними або безкоштовними. Усі ці заходи отримали назву “arm’s length principle” – принцип достатньої відстані, коли держава фінансує, але не керує підтримкою культури. Вона передає, позбуваючись суспільної відповідальності за конкретні фінансові рішення, призначені на культуру кошти автономним громадсько-недержавним установам (quasi-autonomous non-government organizations – QUANGO), які, стоячи на “достатній відстані від держави”, витрачають їх на власний розсуд. За словами Рода Фішера, англійського науковця, перевага принципу відстані в тому, що він передбачає механізм розмежування та збалансованості, аби уникнути зайвої концентрації влади та зіткнення інтересів. Залучаючи групи незалежних експертів до процесу прийняття рішень, цей принцип не дозволяє політикам мати великий вплив на культурні смаки або маніпулювати митцями [15].

Мережа громадсько-недержавних установ не побудована як організаційна ієрархія і складається з Британської ради мистецтв, ради мистецтв Шотландії, Вельсу, Північної Ірландії, а на місцях її утворюють численні ради при місцевих органах самоврядування, що отримують кошти з місцевих бюджетів.

Таким чином, принцип “достатньої відстані” сприяє подоланню безпосередньої господарсько-адміністративної залежності культури від бюрократичного втручання, на протигагу цьому створюючи відповідний механізм розподілу бюджетних коштів, який визначається потребами самої культурно-мистецької сфери. Проте останнім часом у британській культурній політиці спостерігаються тенденції самоусунення держави від прямої відповідальності за стан національної культури, що посилює її комерціалізацію, а занадто сильне економічне „загартування” митців призводить до збіднення культурної палітри суспільного життя.

Східноєвропейські держави, які звільнилися від прорадянських урядів, а з ними і від “комуністичних шляхів розвитку”, зараз обрали свої напрями розвитку. В Угорщині реформи, що торкнулися культурно-мистецької сфери, виразно орієнтовані на британський принцип “достатньої відстані”: там вже створено мережу установ-фондацій, які діють досить успішно. У Польщі обрано французьку модель з її виразним протекціонізмом. Наприклад, приблизний бюджет польського театру складається з 60 – 70 % державних коштів, 20 % – фінансування місцевих органів влади, 5 – 10 % – власно зароблені кошти, 1 % – приватні спонсори тощо [4].

Водночас, у більшості європейських країн бюджетне фінансування є однією з головних форм підтримки культури і мистецтва. Причому основний тягар державних витрат на потреби культури в європейських країнах несуть регіональні і місцеві бюджети. З центральних бюджетів фінансується близько 25 % витрат на підтримку культурних організацій загальнонаціонального значення – музеїв, бібліотек, театрів і архівів.

Визначення ж пріоритетних напрямів фінансування в кожній країні має свої підходи. Наприклад, найбільшою статтею витрат центрального бюджету в Австрії є виконавське мистецтво (46,6 %). В Італії, Нідерландах, Швейцарії, Великобританії переважають витрати на музеї, архіви і архітектурні пам’ятники (до 44 %), тоді як в Німеччині на них припадає менше за 2 % всіх витрат. У той же час, на “соціально-культурні заходи” в Німеччині витрачається близько 75 % від видатків на культуру. Найважливішою статтею витрат у багатьох країнах є витрати на бібліотеки: у Данії – близько 70 %, Великобританії – близько 60 %, Швеції – близько 40 % [7].

У розвинених країнах закладам культури і мистецтва надаються й пільги в оподаткуванні. Причому податкові пільги поширюються як на заклади культури, так і на фінансових донорів у сфері культури та мистецтва. Так, ставка ПДВ на книги в Ірландії знижена до 0 %, у Франції – до 5,5, в ФРН – до 7, в Італії – до 2%. У Бельгії ставка ПДВ на предмети мистецтва знижена з 19 % до 6 % [7].

Одним із можливих шляхів збільшення бюджетних надходжень у сферу культури є об’єднання частини бюджетних асигнувань певних міністерств і відомств для вирішення конкретних завдань державної політики у цій сфері. Цікавий досвід у цьому плані існує в різних країнах світу. У Великій Британії, Італії певні функції щодо фінансування сфери культури здійснюють, наприклад, Міністерство оборони, яке фінансує військові оркестри, Міністерство юстиції – культурну діяльність у місцях позбавлення волі, Міністерство освіти – викладання різних дисциплін, що належать до сфери культури [2].

Проаналізувавши зарубіжні моделі культурної політики, які є віддзеркаленням основних засад вільноринкової демократичної держави, виділимо спільні риси системи законодавчих і виконавчих механізмів цих моделей, а саме:

- відстороненість держави від жорсткого впливу на культурну сферу, самостійність більшості культурно-мистецьких закладів;

- підтримка (фінансова, пільгова, податкова) закладів, колективів, інституцій, а не стовідсоткове утримання, фінансова допомога конкретним культурним проектам, де некомерційним (культурницьким, освітнім, релігійним) організаціям забезпечується пільговий режим господарювання;

- стимулювання недержавної форми підтримки культури, сприяння створенню й розвитку мережі добродійних організацій (фондацій, агентств), основна мета яких полягає в підтримці та розвитку культури;

- децентралізація управління у сфері культури.

Слід запроваджувати, поруч з уже існуючими, нові механізми фінансування культурних організацій і проектів, що в умовах України означає таке:

- розвиток механізмів фінансування культурно-мистецьких проектів на конкурсних засадах (грантові програми), доступних для організацій культури незалежно від форм власності та від підпорядкування;
- подальший розвиток продюсерської системи не лише в кінематографі, але й у театрі (антреприза) та концертній справі;
- удосконалення існуючої системи грантів Президента для видатних митців та для творчої молоді, інших проектів та програм фінансової підтримки; увільнення всіх подібних грантів від оподаткування.

#### **Література:**

1. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 14. – 26 січня.
2. Богачева О. Государственное финансирование сферы культуры и искусства (опыт индустриально развитых стран) / О. Богачева // Вопросы экономики. – 1996. – № 10. – С. 64–77.
3. Гриценко О. Культурна політика: Концепції й досвід : навч. посіб. / О. Гриценко. – К. : Ін.-т держ. управ. і самовряд. при Кабінеті Міністрів України, 1994. – 60 с.
4. Гриценко О. Економічні проблеми української культури / О. Гриценко // Культурна політика України. – К. : УЦКД Мін-ва культури України, 1995. – С. 12–20.
5. Оджеда П. Гармонія мистецтва й грошей / П. Оджеда // Тиждень. – 2011. – 7 вересня.
6. Онуфrienко Г. На перепутьє: Развитие культуры и механизмы власти / Г. Онуфrienко // Свободная мысль. – 1991. – № 15. – С. 58–68.
7. Пояснювальна записка до проекту Кодексу законів України про культуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
8. Чукут С. А. Концептуальний аналіз вибору в контексті управління суспільно-культурними процесами / С. А. Чукут // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 258–264.
9. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.
10. Schuster M. J. D. American Foundations, a Model For Europe? / M. J. D. Schuster // Keynote speech to CIRCLE Round Table, Budapest. – 1994. – March. – 84 p.
11. Schuster M. J. D. The Interrelations Between Public & Private Funding of the Arts in US / M. J. D. Schuster // Journal of Arts Management And Laws – 1985. – vol. 14. No 4. – P. 15–117.
12. How many nonprofit organizations are there in the U.S.? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://grantspace.org>.
13. Laurie M. Corporate Funding of the Arts / M. Laurie // A Reports to Salzburg Seminar “Economics of the Arts”, December 1993. – 120 p.
14. Smithuijsen C. Demonopolizing Culture / C. Smithuijsen // Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe / Peter B. Broosma (edit.). – Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1998. – P. 84.
15. Fisher R. Introduction to the Position of Independent or Quasi Independent Agencies & Foundations in Cultural Sector in Britain / R. Fisher // A Report to the CIRCLE Round Table. – 1994. – 58 p.
16. 2014 state of the nonprofit sector survey : national results [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://catalog.foundationcenter.org>.
17. Ukraine Human Development Report: Looking beyond the triple transition. – Kyiv : UNDP, 1996. – 102 p.

**Fesenko N. S. General principles of administration of culture sphere in EU member states and the USA.**

*Strategy of integration of Ukraine in the European Union provides one of the basic directions of this process – cooperation in cultural, educational and scientific spheres.*

**Key words:** culture support funds, state support, state cultural policy, foreign cultural policy model.

*Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.*

**УДК 323.39**

**С. Л. Держановська,**

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентіві України,  
м. Київ*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО ЛІДЕРСТВА В СУЧАСНІЙ КАНАДІ**

*Проведено дослідження зарубіжного досвіду реалізації політико-управлінського лідерства в сучасній Канаді. Здійснено компаративний аналіз урядів Канади останнього десятиріччя, а також узагальнено висновки з цього питання задля вдосконалення політико-управлінського лідерства у вітчизняній практиці.*

**Ключові слова:** політико-управлінське лідерство, політичні традиції, пріоритети Уряду, компаративний аналіз, політик нового покоління.

Питання формування, здійснення ефективної політики в Україні, яка обрала та намагається втілити в життя демократичний шлях розбудови є гостро актуальним й прямо пропорційно залежить від зусиль щодо реалізації політико-управлінського лідерства країни. Вирішення цього питання ускладнюється ще й нестабільною політичною ситуацією навколо української територіальної цілісності та вкрай важким економічним становищем. З огляду на те, що останнім часом до керуючих органів державного управління запрошують представників інших країн – визначних, компетентних професіоналів, можемо відмітити відкритість нашого Уряду та готовність вчитися й втілювати кращі світові практики. Тому дослідження досвіду реалізації політико-управлінського лідерства Канади як країни відносно молоді, але зі сталими політичними традиціями, крос-культурними питаннями, розвинутої завдяки інноваційності та націленою на досягнення досконалості в системі державного управління вважаємо доцільним та актуальним.

Значну увагу вивченню канадського досвіду у сфері політико-управлінського лідерства приділяють у своїх наукових працях М. Вересоцька, А. Вересоцька, Л. Немова, Є. Немова, І. Сурай, Т. Тимашова, Е. Хорошилов та інші дослідники.

Серед невіршених повністю частин загальної проблеми реалізації політико-управлінського лідерства в сучасних умовах зарубіжний досвід провідних країн світу залишається недостатньо дослідженим.

Тому метою цієї статті є дослідження особливостей досвіду реалізації політико-управлінського лідерства сучасної Канади, здійснення компаративного аналізу урядів Канади останнього десятиріччя, а також узагальнення висновків з цього питання задля вдосконалення політико-управлінського лідерства у вітчизняній практиці.

Відомо, що в Канаді нараховується 10 провінцій: провінції Альберта, Британська Колумбія, Квебек, Манітоба, Нова Шотландія, Нью-Брансвік, Ньюфаундленд і Лабрадор, Онтаріо, острів Принца Едуарда і Саскачеван, а також три території – Нунавут, Північно-західні території й Юкон.

Канада – федеративна парламентська держава, яка має свої сталі політично-управлінські традиції. Якщо такі органи державної влади і управління країни, як

Парламент і Кабінет Міністрів, запозичені з Великобританії, то у федеративному устрої Канади спостерігаються риси, подібні Сполученим Штатам. Багато років канадці вважалися підданими Британської Корони, і тільки з прийняттям закону в 1982 р. (Акт про Канаду) країна здобула суверенітет своєї конституції. Цей закон надав Канаді право самостійно вносити поправки до конституції відповідно до встановленої процедури і став останнім з-поміж прийнятих британським парламентом конституційних актів Канади. Королева Великобританії лише формально вважається Главою Канадської держави. На постійній основі британська корона представлена в Канаді генерал-губернатором, який може оголошувати вибори і розпускати уряд, приводити до присяги кабінет міністрів і представляти уряду іноземних дипломатів, часто виконує безцінну роль консолідатора суспільства. У провінціях англійську королеву представляє генерал-лейтенанти.

На провінціальному рівні управління децентралізоване. Тобто, кожна провінція є повноправною структурою виконавчої влади, Кабінету Міністрів, який очолює Прем'єр-міністр певної провінції та законодавчої палати. Відповідно призначення на міністерські посади здійснюються лейтенант-губернатором за порадою прем'єр-міністра [7, с. 12].

Тим часом, 1 квітня 1999 р. політико-адміністративний розподіл Канади вперше змінився. Підлегли федеральному уряду Північно-західні території були адміністративно поділені на дві частини. На одній з них була створена територія Нунавут, 85 % населення якої складають інуїти – канадські ескімоси, корінні жителі Арктики. Тобто вперше в Канаді був створений прецедент відділення великої (21 % всієї площі Канади) території, яка заселена представниками корінного народу. Таким чином, з одного боку, державний устрій Канади акумулює історично успадкований досвід побудови державних інститутів демократії з поділом влади на законодавчу, виконавчу і судову. А з іншого – федеративна форма державного устрою дозволяє уряду Канади маневрувати при проведенні ефективного політичного курсу, приймати нестандартні рішення.

У руках федерального уряду зосереджені важелі реального політико-управлінського лідерства, яке здійснює керівництво державною політикою і політичними процесами водночас. Згідно з Конституцією Канади (1982 р.) Федеральний Парламент є головним інститутом законодавчої влади й структурно складається з двох палат: нижня – Палата громад (за аналогією з Великобританією), а верхня – Сенат (за прикладом США). Склад Палати громад формується на основі прямих, рівних і загальних виборів на п'ять років. Кількість членів палати громад зростає разом з кількістю населення Канади, а також залежить від величини одного виборчого округу. Теперішній склад Палати громад нараховує 305 членів [3, с. 42].

Сенат же був заснований як найважливіший елемент канадської парламентської системи як виразник і захисник інтересів суб'єктів канадської Федерації. Сенатові надано роль останньої інстанції – стабільного, незалежного і консервативного органу, який дає остаточне “добро” на державну політику.

Сенат складається з 105 членів (52 – від консервативної партії, 30 – від ліберальної, 6 – незалежні, 17 – незайняті місця), які призначаються генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра. Вони є представниками всіх прошарків суспільства, від кожної провінції і території. Вони відображають багату канадську суміш географічних, релігійних, етнічних і мовних спільнот, це – видатні



представники різних сфер інтересів і політичних прихильностей, знань і досвіду. Передбачається, що сенатори представляють ту провінцію, від якої вони призначені. Для збереження принципу рівного представництва провінції розбиваються на чотири групи, кожна з яких має право бути представлена 24 сенаторами.

Кандидат на посаду сенатора повинен мати канадське громадянство та відповідати чотирьом основним вимогам: бути не молодшим 30 років; проживати в провінції, від якої він призначається; мати вищу освіту та досвід у певних галузях; бути власником нерухомості, вартість якої оцінюється в менш ніж 4 тис. дол. і не мати боргів. Розглянемо декілька прикладів з провінції Онтаріо. Сенатор Тобіас Енверга (консервативна партія) працював більш ніж 30 років проектним менеджером Банку Монреаля. Він отримав на Філіппінах ступінь бакалавра з економіки, а в Йоркському університеті – сертифікат магістра в галузі управління проектами, а також сертифікат з комп'ютерних досліджень від Centennial College. Сенатор Енверга був залучений у різних організаціях і благодійних проектах, а також очолював Канадську міжкультурну Раду “Азіати в Онтаріо” та заснував Філіппінсько-канадський благодійний фонд. Він перший філіппінсько-канадський обранець у Торонто. У 2012 р. Сенатор Енверга був нагороджений ювілейною медаллю королеви Єлизавети II [14].

З 1930 р. сенаторами можуть призначатися жінки. Сенатор провінції Онтаріо Ніколь Ігон (консервативна партія) присвятила більшу частину свого життя служінню її громаді, брала участь у керівництві благодійними організаціями у сфері мистецтв. Нині вона є директором Фонду лікарні Святого Михайла, директором Національного балету Канади та головою Папського інституту середньовічних досліджень [13].

Інший Сенатор Онтаріо Лінн Бейак (консервативна партія) є досвідченою власницею малого бізнесу у сфері нерухомості, страхування й туризму. У громаді розпочала свою волонтерську діяльність, була обрана Співголовою Управління освіти Форт Френсіс-Рейні, ініціювала круглі столи щодо попередження злочинності й запобігання насильства в школах, у результаті чого було розроблено кодекс етики та впроваджено в дитячих навчальних закладах по всій провінції Онтаріо. Г-жа Бейак очолює Раду батьків Онтаріо, бере участь у роботі Ради нерухомого майна в Онтаріо [12].

В умовах канадської партійної системи, коли консерватори і ліберали змінюються при владі, призначення до складу Сенату має яскраво виражений партійний характер. Прем'єр-міністр прагне заповнити наявні в Сенаті вакансії своїми прихильниками, яких він таким чином винагороджує за надані в минулому політичні послуги. Сенаторами нерідко призначаються колишні міністри, члени Палати громад і прем'єр-міністри провінцій. Прикладом може бути яскрава особистість – Сенатор Онтаріо Арт Егглетон (ліберальна партія). 40 років активної роботи в лавах державної служби: Мер Торонто (протягом 11 років); президент ради казначейства; міністр інфраструктури; міністр міжнародної торгівлі; міністр національної оборони; віце-голова урядового комітету з питань економічної політики. У 2005 р. Арт Егглетон був призначений у Сенат Канади [11].

Важливо відмітити, що конституція Канади не визначає поняття “уряд”, тобто теоретично, в канадському ладі немає такої установи. Те, що канадці розпливчато сприймають як “уряд” (Уряд Пола Мартіна, Уряд Стівена Харпера), є фактично складною політико-управлінською мережею незалежних, але взаємопов'язаних установ: Корона (Королева), Прем'єр-міністр, Кабінет Міністрів, Державна Служба.

У Канаді принцип відповідального уряду реалізується у формі трьох конвенцій, згідно з якими розподіл відповідальності виглядає таким чином:

Кабінет Міністрів → Генерал-Губернатор (більш теоретично);

Міністри → Глава Уряду;

Кабінет Міністрів (колегіально і індивідуально) → Палата громад.

У свою чергу, конвенція про відповідальність міністрів перед прем'єром була доповнена принципом “кабінетної солідарності”, яка передбачає конфіденційність при виробленні рішень, солідарну підтримку вже прийнятих рішень, голосування на підтримку урядових законопроектів (білей), невикористання документів попереднього кабінету в політичних цілях.

На відміну від США (де всього 13 міністерств) у федеральному уряді Канади налічується 35 міністерств і 40 міністрів (11 з яких ці посади займають жінки). З огляду на те, що Сполучені Штати багаторазово перевершують Канаду як за чисельністю населення, так і за масштабами економіки та інших сфер суспільного життя, цей факт наочно свідчить про більш широку й активну роль держави в Канаді, ніж у США саме в соціальній та економічній сферах.

Унікальність канадського Уряду полягає в “принципі репрезентативності”, про який ми вже згадували вище. Відповідно до цього принципу при формуванні кабінету міністрів враховується низка факторів, таких як територіально географічний, релігійний і етнонаціональний. З часу отримання Канадою статусу домініону традиційно у складі Уряду присутні представники всіх провінцій, двох основних конфесій (католиків і протестантів), а також двох основних лінгвістичних спільнот (англо- і франко-канадців). Статус домініону означав вищий ступінь автономії, який могла досягти британська заморська територія. У принципі, домініони мали повну свободу вирішувати свої власні справи в усіх областях, за винятком оборони і зовнішньої політики. Останнім часом у зв'язку зі збільшенням у населенні країни національних меншин їхні представники все частіше стають міністрами. Прикладом може бути г-жа Еліс Уонг – виходець з Гонконгу, яка також опікується питаннями китайської спільноти у Канаді.

Ще однією специфічною рисою формування канадської політико-управлінської структури є “принцип регіональної прив'язки”. Відповідно до даних принципом призначення на певний міністерський пост від тієї чи іншої провінції пов'язано з економічною специфікою [4, с. 118]. Для прикладу, главою міністерства рибного господарства зазвичай стає виходець з Британської Колумбії або атлантичних провінцій, що спеціалізуються на видобутку риби. На даний час це міністерство очолює ще й міністр-жінка, досвідчений фахівець у цій галузі Гаїл Ші.

У Канаді як країні з розвинутою демократією політичні сили прямо чи опосередковано контролюють процес формування та реалізації політико-управлінського лідерства. На підтвердження цієї тези проведемо компаративний аналіз між попереднім Урядом Пола Мартіна та нині діючим Урядом Стефана Харпера (табл.).

Проголошені цілі та пріоритети знайшли своє відображення у структурі і складі нового кабінету міністрів та ключових управлінських посад. Хоча загальна кількість міністрів залишилася незмінною (39), у структурі кабінету відбулися дві важливі зміни: за аналогією з американським Міністерством внутрішньої безпеки було створено Міністерство громадської безпеки та надзвичайних ситуацій, а колишнє Міністерство розвитку людських ресурсів було розділено на два: Міністерство розвитку людських ресурсів і професійних навичок і Міністерство соціального розвитку.

Компаративний аналіз між Урядами Пола Мартіна та Стефана Харпера

Голова Уряду	<p align="center"><b>Уряд Пола Мартіна</b> (12 грудня 2003 р. – 6 лютого 2006 р.) (Ліберальна партія)</p> <p>Найстаріша партія (заснована у 1867 р.), у ХХ-му ст. і перебувала при владі 69 років</p>	<p align="center"><b>Уряд Стівена Харпера</b> (з 6 лютого 2006 р. – дотепер) (Консервативна партія)</p> <p>Парламентська політична партія утворена у 2003 р. злиттям партії Канадський альянс і Прогресивно-консервативної партії Канади</p>
Партійні пріоритети	<p>Підтримка ліберальних принципів індивідуальної свободи, відповідальності, а також правової держави.</p> <p>Партія захищає вільне підприємництво, але з державним економічним регулюванням, введення державних програм соціального забезпечення</p>	<p>Партія виступає за обмеження втручання держави в економіку, скорочення державних витрат, була ініціатором ослаблення контролю над іноземним, насамперед американським капіталом у канадській економіці, більш ефективний уряд і більш відповідальну соціальну політику, а також за зміцнення традиційних сімейних, політичних і моральних цінностей</p>
Прихильники	<p>Як правило, за лібералів голосують жителі великих міст, католики, франко-канадці, недавні іммігранти, люди середнього достатку, значна частина робітників, більшість інтелігенції, дрібні та середні підприємці</p>	<p>Її підтримують більшість англомовних жителів дрібних міст та сільської місцевості, особливо в західній частині країни, заможні фермери та підприємці, виборці з зернових провінцій, протестанти. Звертає на себе увагу і той факт, що Харпер сповідує евангелізм. У Канаді християнами вважають себе близько 80 % населення</p>
Пріоритети політики Уряду	<p>"Демократизація" парламенту (надання більшої свободи лібералам-backbenchers при голосуванні, підвищення статусу парламентських комітетів), нове партнерство з провінціями на основі врахування в політиці інтересів канадського Заходу, подолання бідності серед аборигенного населення</p>	<p>Підтримка сімей та громад стимулювання внутрішньої економіки у тісній співпраці з провінціями і територіями задля збереження та створення робочих місць за рахунок прискорення інвестицій в інфраструктуру, яка буде підтримувати наше майбутнє процвітання (будівництво доріг, мостів, транзитних систем зв'язку, впровадження науково-технічних досліджень та розробок, екологічно чисті енергетичні проекти).</p> <p>Курс по довгострокові пріоритети: відновлення збройних сил, підвищення безпеки харчових продуктів, ствердження суверенітету в Арктиці і зміцнення економічного союзу Канади</p>
Підходи до формування політично-управлінського лідерства	<p>У складі його уряду 22 "новачка" і 16 "старожилів", 6 – з Атлантичної провінції, 9 – Квебек, 16 – Онтаріо, 4 – Степові провінції, 3 – Британську Колумбію та 1 – федеральну територію, що в цілому відповідало часткам населення провінцій у загальній чисельності канадців. У ньому стало більше жінок – 11</p>	<p>Уряд меншості змушений співпрацювати з офіційною опозицією для вирішення складних завдань, які виникли в умовах сучасної фінансово-економічної кризи та лавірувати і домовлятися з представниками інших політичних сил щодо кадрової розстановки та при голосуванні по конкретних законопроектах</p>

Були призначені 26 парламентських секретарів, три з яких – С. Брізон (канадсько-американські відносини), Дж. Фонтана (наука і малий бізнес) і Дж. Годфрі (міста), які підпорядковуються особисто прем'єр-міністру. На відміну від колишніх часів усі вони отримали статус членів тасмної ради, що передбачає право доступу до секретних матеріалів та участь у засіданнях уряду. Крім того, Мартін оголосив про створення трьох спеціальних секретаріатів у складі Управління прем'єр-міністра (у справах аборигенів, канадсько-американським відносинам і містам) і зробив важливі перестановки серед вищої бюрократії на рівні заступників міністрів [1].

Більшість політологів вважає Стівена Харпера політиком нового покоління, цілком відповідним динамічному XXI ст. Місце Харпера в політичній історії Канади визначається тим, що в 2003 р. він зумів об'єднати дві праві партії (Прогресивно-консервативну партію і Канадський Альянс), які поодиночі не мали шансів на перемогу в загальнонаціональному масштабі, в єдину Консервативну партію Канади [6]. Коли в 2006 р. він став прем'єр-міністром Канади, йому було 47 років. Восени 2008 р. прем'єр С. Харпер, який очолює уряд меншості, ініціював розпуск палати громад. На проведених у 2008 р. позачергових парламентських виборах знову перемогла Консервативна партія на чолі з чинним прем'єр-міністром Стівеном Харпером. Консерватори отримали 142 депутатських мандати в 308-місцевій палаті громад. Однак положення будь-якого уряду меншості відрізняється нестабільністю, оскільки для затвердження його рішень потрібна підтримка різних політичних сил. Отже, такому уряду доводиться враховувати їх пропозиції і поправки, маневрувати в пошуках компромісів, створювати альянси та мудро реалізовувати політико-управлінське лідерство, – зазначають фахівці – канадознавці [5].

Новий Уряд провів ряд реформ, націлених на забезпечення транспарентності в канадській державній системі:

- перегляд порядку фінансування політичних партій та посилення правил лобіювання;
- забезпечення прозорості та відкритості призначення кадрів у державні органи і рішень про використання бюджетних коштів;
- реформування системи державних закупівель;
- захист осіб, які повідомляють про кримінально карані діяння, вчинені держслужбовцями;
- обов'язкову публікацію, “попереджуюче розкриття” певних відомостей (наприклад, представницькі і транспортні витрати держслужбовців, результати опитувань громадської думки та ін.) [2].

Головна місія Прем'єр-міністра Стівена Харпера – допомогти Канаді стати для всього світу прикладом того, як багато можуть досягти такі різні поміж собою люди, коли вони працюють разом в ім'я спільної мети. Він вважає, що Канадці зробили свій вибір, щоб покращити життя для себе і своїх сімей: “Разом ми створили націю від Атлантики до Тихого океану і на північ до безмежної Арктиці. Канада є процвітаючою і безпечною країною, місцем, де живуть люди з усього світу, в гармонії; федерацією, яка об'єдналася усередині та яку поважають ззовні” [10].

Серед особливостей реалізації політико-управлінського лідерства в сучасній Канаді за результатами проведеного дослідження нами виділено таке. У Канаді реалізація політико-управлінського лідерства відбувається в умовах, коли: 1) за чіткими принципами сформована система державного управління, яка забезпечує

прийняття рішень, виходячи з потреб і прагнень усіх канадців; 2) ефективно сформовано вимоги до лідерського складу країни; 3) створено досить гнучкий і надійний механізм, який забезпечує виконання процедури призначення на посади та координацію зусиль усіх рівнів системи державного управління, дозволяє у разі потреби враховувати різні місцеві особливості та умови; 4) канадці віддають перевагу порядку перед свободою, органічному розумінню суспільства і держави, груповим інтересам, визнають за державою право впливати на різні сфери суспільного життя, в тому числі і в приватну сферу, що свідчить про великий кредит довіри до керівництва державою.

У перспективі подальші дослідження канадського досвіду в даному напрямку, на нашу думку, мають стосуватися поглибленого вивчення структури політико-управлінського лідерства та механізмів його застосування.

#### **Література:**

1. *Вересоцкая М. В.* Политический процесс в Канаде: традиции и современность : дис. ... к.ю.н. / М. В. Вересоцкая. – М., 2010. – 24 с.
2. Канадська партійна система [Електронний ресурс] // Короткий курс лекцій з дисципліни “Конституційне право зарубіжних країн”. – Режим доступу : <http://studme.com.ua>.
3. *Мелкумов А. А.* Канадский федерализм: концептуальный аспект : автореф. дис. ... к.політ.н. / А. А. Мелкумов. – М., 2003. – 42 с.
4. *Мелкумов А. А.* Особенности государственно-политического устройства Канады / А. А. Мелкумов // Вестник московского университета. Сер. 12. – 2000. – № 3. – С. 103–120.
5. *Немова Л. Л.* Антикризисная программа правительства Канады / Л. Л. Немова, Е. Е. Хорошилов // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2009. – № 5. – С. 44.
6. *Смирнов Е.* В Канаду пришел консерватизм [Електронний ресурс] / Е. Смирнов // Утро.ру. – Режим доступу : <http://www.utro.ru>.
7. *Тимашова Т. Н.* Канадская модель федерализма : монография / Т. Н. Тимашова. – М. : Анкил, 2002. – 126 с.
8. *Harper S.* Speech from the throne [Електронний ресурс] / Stephen Joseph Harper // Straight. – 2009. – Режим доступу : <http://www.straight.com>.
9. *Martin P.* Making History: The Politics of Achievement [Електронний ресурс] / Paul Martin // Library and Archives Canada. – Режим доступу : <http://www.collectionscanada.gc.ca>.
10. Mission [Електронний ресурс] // Prime minister Of Canada Stephen Harper. – Режим доступу : <http://www.pm.gc.ca>.
11. Senator Art Eggleton (Toronto) [Електронний ресурс] // Senator from Toronto Art Eggleton]. – Режим доступу : <http://senatorarteggleton.ca>.
12. Senator Lynn Beyak (Ontario) [Електронний ресурс] // Sencanada. – Режим доступу : <http://lynnbeyak.sencanada.ca>.
13. Senator Nicole C. Eaton (Ontario) [Електронний ресурс] // Sencanada. – Режим доступу : <http://nicoleeaton.sencanada.ca>.
14. Senator Tobias C. Enverga Jr. (Ontario) [Електронний ресурс] // Sencanada. – Режим доступу : <http://senatorenverga.sencanada.ca>.

#### **Derzhanovska S. L. Special features of realization of political and managerial leadership in modern Canada.**

*The research focuses on studying the international practice of political and administrative leadership implementation in Canada nowadays. The comparative analysis of Canadian government for the last decade has been done. Findings on this issue in order to improve political and administrative leadership in domestic practice are summarized.*

**Key words:** political and administrative leadership, political traditions, priorities of the Government, comparative analysis, politician of the new generation.

*Надійшла до редколегії 29.01.2015 р.*

**А. Г. Єгіозар'ян,**

*аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

*Досліджено проблему формування європейської системи публічного врядування на місцевому рівні. Проаналізовано трансформацію концепцій управління на місцевому рівні. Розглянуто можливість імплементації Європейської Стратегії інновацій та належного врядування в Україні.*

**Ключові слова:** публічне врядування на місцевому рівні, належне врядування, місцеве самоврядування, Європейський Союз, Стратегія інновацій та належного врядування.

На сьогодні все більшого розповсюдження набувають багаторівневі системи управління. Основою взаємовідносин між рівнями влади в будь-якій державі є питання щодо розподілу повноважень та відповідальності. Принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання на відповідному рівні певних функцій та завдань.

Оптимальне співвідношення між державним управлінням та місцевим самоврядуванням у різних країнах знаходиться по-різному, виходячи з історичних, національних та географічних особливостей. При цьому сама структура адміністративно-територіального поділу країн континентальної Європи та України передбачає, що місцеве самоврядування є невід'ємною складовою єдиного державного устрою країни.

Істотного розвитку місцеве самоврядування в Європі отримало лише після завершення Другої світової війни. За останні роки на тлі процесу європейської інтеграції практично в усіх європейських країнах намітилась тенденція до збільшення ролі місцевого самоврядування та запровадження на місцевому рівні принципів належного врядування. Відповідна тенденція обумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави та суспільства – принципу субсидіарності, що є однією з головних засад сучасної концепції належного врядування.

З іншого боку, стратегічний курс України на євроінтеграцію передбачає суттєві інституційні зміни, у т.ч. модернізацію вітчизняних систем державного управління та місцевого самоврядування згідно з європейськими стандартами, що обумовлює актуальність дослідження досвіду запровадження в практику органів місцевого самоврядування країн ЄС принципів належного врядування (англ. *good governance*).

Концепція *governance* на відміну від *administration* має три основні складові:

– відповідальність несе не лише політична влада. Врядування являє собою компроміс, заснований на впливі політичного, економічного й соціального факторів, оскільки пропонує нові форми дій, що ставляться до регулювання;

– різні актори вимагають залучення до процесу прийняття рішень і здатні запропонувати нові рішення з метою вирішення суспільних проблем. Врядування наголошує на делегуванні відповідальності, що відбувається в трикутнику між державою, громадянським суспільством та ринком;

– жоден з акторів не володіє достатніми знаннями й засобами, необхідними для самостійного вирішення існуючих проблем. Виникає необхідність у багатоступеневих процесах взаємодії та переговорів між різними учасниками [2].

В Україні проблеми формування дієвої системи місцевого самоврядування набувають особливої актуальності на початку XXI ст. і висвітлюються в наукових працях М. Долішнього, В. Князева, О. Крупчан, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Мартиненка, О. Молодцова, П. Надолішнього, Л. Савенка, В. Сичової, Ю. Шарова та ін.

Європейський досвід упровадження принципів належного врядування на місцевому рівні досліджували В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Вакуленко, І. Грицяк, О. Грибко, В. Кравченко, В. Мамонова, В. Стрельцов, С. Романюк, Л. Хашиєва та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, процеси трансформації системи публічного врядування на місцевому рівні залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є дослідження європейського досвіду впровадження принципів належного врядування на місцевому рівні та аналіз можливості його імплементації в Україні.

На сьогодні в розвинених країнах відзначається тенденція щодо переходу до нової моделі публічного управління, яку Всесвітній Банк у широкому сенсі визначає як новий Публічний Менеджмент (англ. New Public Management). Концепція нового Публічного Менеджменту виникла у 80-ті рр. XX ст. у відповідь на кризові явища у сфері державного управління, побудованого на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації тощо. Відповідний менеджеристський підхід перебачав застосування в практиці публічного управління методів, що традиційно використовувались у приватному секторі, з метою підвищення його ефективності та гнучкості прийняття управлінських рішень, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку.

Близькою за змістом є концепція Good Governance. Термін “Good Governance” виник у 90-х рр. XX ст. у зв'язку із Програмою розвитку ООН. Джерелами цієї концепції деякі науковці вважають концепції нового публічного менеджменту та сітьового управління (англ. Networked Government). Останнє являє собою особливу культуру консенсусу в системі державних і недержавних інституцій, які взаємодіють між собою у визначених сферах політики на основі ресурсної залежності з метою досягнення згоди з проблеми, у розв'язанні якої всі зацікавлені.

На сьогодні одним з головних завдань місцевого самоврядування в Україні стає наближення управління безпосередньо до кожної людини. Тобто забезпечення переходу від відносин, що будуються за принципом “керівник – громадянин” до системи “постачальник послуг – клієнт”.

Рада Європи – головний арбітр європейського співтовариства з питань захисту прав та свобод людини вважає, що такий перехід та реальна демократія неможливі без вільного доступу населення до питань, що стосуються функціонування системи місцевого самоврядування та знання своїх прав і можливостей щодо участі в цьому процесі. Таким чином, держави-члени повинні підтримувати та розвивати ефективні, прозорі та відповідальні демократичні інститути, які відповідають потребам та очікуванням громадян.

Це спонукає до ґрунтовного вдосконалення систем управління, докорінного змінення менталітету громадян, ефективного впровадження інструментів партисипативної демократії. Однак важливо розуміти, що відповідні зміни неможливі

без трансформації свідомості: від відчуття підлеглості та керованості до усвідомлення себе як активних учасників та рушійної сили місцевих демократичних процесів.

Загальноєвропейською тенденцією, спрямованою на вирішення цього завдання, є перехід на місцевому й регіональному рівні від системи управління громадами до системи належного врядування (Good Governance) та ефективного надання якісних послуг.

На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні (Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level) (далі – Стратегія), що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи в 2008 р.

Ухвалення Європейської Стратегії стало надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевого самоврядування ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами державної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Метою Стратегії є мобілізація і стимулювання діяльності усіх суб'єктів (центральної та місцевих органів влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, навчальних закладів, широкого кола громадськості тощо) з метою посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, покращення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам.

Переслідуючи ці завдання, реалізація Стратегії має сприяти досягненню таких результатів:

- громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві;

- органи місцевого самоврядування повинні постійно вдосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до дванадцяти принципів, визначених у Європейській Стратегії;

- органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку [2].

Ураховуючи напрацювання з питань економічної співпраці та розвитку ООН та Світового Банку, а також досвід Ради Європи у сфері демократії, прав людини та верховенства права, у Стратегії пропонується дванадцять принципів належного врядування на місцевому рівні:

1. Чесні вибори, громадське представництво та партисипація з метою забезпечення реальної можливості громадян брати участь у вирішенні місцевих справ.

2. Чутливість – відповідне реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність, найбільш раціональне використання ресурсів місцевої громади.

4. Відкритість і прозорість, забезпечення публічного доступу до офіційної інформації з метою розуміння місцевою громадою, яким чином здійснюється управління суспільними справами.



5. Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.

6. Етична поведінка – переважання суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність і спроможність. Забезпечення професійного виконання обов'язків представниками та посадовими особами місцевого самоврядування.

8. Інновації та відкритість до змін – застосування нових підходів та практик в управлінській діяльності.

9. Надійний фінансовий менеджмент, забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних фінансів та інших матеріальних ресурсів.

10. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати з метою врахування інтересів майбутніх поколінь щодо збереження національної (місцевої) культурної спадщини та навколишнього природного середовища.

11. Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до усіх громадян.

12. Підзвітність – відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за свої дії [2].

У цьому контексті з метою належної імплементації Європейської Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні та спрощення розуміння цих принципів у межах реалізації проєкту “Прозора Україна” було запропоновано виділити шість основних принципів, які безумовно включатимуть вимоги інших.

Система належного врядування передусім передбачає імплементацію в сучасну управлінську практику таких принципів:

- прозорість;
- нетерпимість до корупції;
- залучення громадян до управління;
- послідовність;
- фаховість;
- підзвітність [1].

Порівняння цих двох списків демонструє їхню надзвичайну ідеологічну близькість. Йдеться про формування та втілення в життя нової парадигми публічної влади – перехід від управління, керування до врядування та обслуговування.

Три з шести запропонованих принципів визначають спосіб організації діяльності органів місцевого самоврядування. Вони визначають філософію діяльності, окреслюють певні суспільні цінності, які є важливими для влади, й впливають на методи реалізації публічних послуг.

Витривалість і наполегливість у здійсненні принципів належного врядування приведуть до встановлення реальних (на відміну від декларованих) зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадою, створення позитивного іміджу влади в свідомості мешканців. У результаті можна отримати зростання зацікавленості і участі мешканців у справах власної громади. Створення нової традиції у відносинах влада-громада є засадничим кроком щодо впровадження ендогенної моделі локального розвитку, в межах якої основна роль відводиться внутрішнім ресурсам локального середовища, сприяє вивільненню суспільної енергії і створенню “духу спільноти”. Саме це відрізняє дійсне, зріле самоврядування від самоврядування “взагалі”. “Дух спільноти” спричиняє дії на користь спільного майна й забезпечує кожному учаснику можливість особистої участі в такому розвитку.

Однак можна стверджувати, що практичне запровадження принципів належного врядування в сучасну практику місцевого самоврядування в Україні є комплексним та надзвичайно складним завданням, реалізація якого вимагатиме значних та тривалих зусиль з боку як представників центральної та місцевої влади, так і територіальної громади. Науково-методичний супровід цього процесу наразі набуває особливої актуальності та вимагає активізації дослідницьких зусиль у відповідному напрямі.

**Література:**

1. Прошко В. “Прозора Україна”. Законодавчі реалії / В. Прошко // “Прозора Україна” Методика впровадження завдань ; за ред. О. Газізової, П. Фенриха. – Щецин –Черкаси : Ін-т дем. ім. Пилипа Орлика. – 2008. – С. 24–30.

2. Стрельцов В. Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Стрельцов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 377–384.

**Yehiozarian A. H. Public governance at local level: European experience.**

*The article is devoted to the study of problems of the European Public Governance system formation at the local level. The analysis of transformations of administration at the local level concepts is done. The possibility of the implementation in Ukraine of the European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level is considered.*

**Key words:** public governance, good governance, local government, European Union, strategy for innovation and good governance at local level.

*Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.*

**УДК 303.4-047.36:005(1-87):316.3/.4(100)(477)**

**Т. В. Сильчук,**

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

**МОНІТОРИНГ Й ОЦІНЮВАННЯ  
МІЖНАРОДНИХ ПРОГРАМ І ПРОЕКТІВ  
ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ВПЛИВУ  
НА ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ**

*Досліджено функції моніторингу і оцінювання на предмет їх змістового наповнення в контексті міжнародних програм і проектів. Розглянуто основні механізми державного управління, виявлено новий механізм – інституціоналізацію моніторингу і оцінювання в міжнародні проекти і програми.*

**Ключові слова:** інституційний розвиток, моніторинг та оцінювання (MiO), політика, програма, проект, інституціоналізація, Україна.

В Україні триває інституційний розвиток держави. Задля загального розуміння цього явища викладемо власне його розуміння. На думку українського вченого В. Мельниченка, інституційний розвиток можна визначити як стійкий комплексний розвиток організації. При цьому комплексність передбачає не тільки оновлення власне організаційної структури, але й форм, методів, засобів, *принципів, норм та правил*

(курсив і вставка наші – Т. С.) її функціонування [5, с. 7]. Саме принципи, норми та правила функціонування надають державному інституту особливого соціального, юридичного, а також політичного статусу.

Коли йдеться про міжнародні чи державні програми та проекти, потрібно розуміти зміст цих понять та їх зв'язок із внутрішньою державною політикою.

Політика як термін має на сьогодні в галузі державного управління принаймні два значення:

1) *politics* – сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб;

2) *policy* – план дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо [7, с. 5].

Власне, політика у значенні її напрямів є предметом аналізу політики [7, с. 5] і безпосередньо пов'язана з державною політикою. Спираючись на схему “типи оцінювання” Рода Хейга і Мартіна Гарропа (Rog Hague and Martin Harrop), учені В. Ребкало та Ю. Полянський виділяють 4 типи оцінювань: а) технічне оцінювання політик (*policies*) стосується ефективності, з якою уряд досягає поставлених цілей; б) політичне оцінювання політики (*politics*) стосується основних політичних проблем, навколо яких ведуться політичні дебати; в) технічне оцінювання політичних (урядових) систем – це оцінювання результатів роботи уряду порівняно з технічними стандартами, які можна застосовувати до всіх типів режимів, якими б не були їх структури, інституції та цілі; г) політичне оцінювання систем. Йдеться скоріше про те, “як” політична система повинна приймати рішення, ніж про те, “які” це рішення [7, с. 7]. Серед них ми приділимо увагу першому – технічному оцінюванню політик (*policies*), яке стосується ефективності, з якою уряд досягає поставлених цілей [7, с. 7]. Ефективність (*efficiency*) політики – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами. Результативність (*effectiveness*) політики (програми) – це міра досягнення проголошених цілей політики [6, с. 2].

Державна політика (*Public Policy*) являє собою суму прямих або опосередкованих дій влади, котрі впливають на повсякденне життя громадян, тобто все, що уряд вирішив робити або не робити [6, с. 8].

За переконанням вченої І. Кравчук, оцінювання та аналіз політики тісно взаємопов'язані. Виходячи з цього, оцінювання державної політики – це “систематичний процес аналізу політики на відповідність установленим цілям та очікуваним результатам з метою її удосконалення, засвоєння уроків та ухвалення управлінських рішень” [4, с. 14]. Моніторинг як і оцінювання є складником циклу політики, який здійснюється практично безперервно та дозволяє зібрати необхідну інформацію для оцінювання.

Характерними властивостями державної політики є: 1) універсальність, здатність впливати на всі елементи і феномени суспільного буття: події, відносини різного рівня; 2) інклюзивність, тобто здатність проникнення у різні суспільні сфери; 3) атрибутивність (можливість сполучення із неполітичними стосунками). Державна програма (*Public Programme*) – це система заходів, спрямованих на втілення державної політики: часто вона пов'язана зі створенням відповідних організацій, адміністративних агенцій, управлінь, тощо [6, с. 8]. Деякі вчені (наприклад, Еверт Ведунг) пропонують розрізняти державні матеріальні програми та програми-процеси. Матеріальні програми стосуються таких багатьох функціональних сфер, як енергетика, природні ресурси,

використання землі, будівництво житла, охорона здоров'я, транспорт, економічний розвиток тощо. Програми-процеси (наприклад, адміністративна реформа) стосуються ідей і заходів, спрямованих на організацію та функціонування власне державного управління [7, с. 11].

Власне, державна програма є інструментом державної політики і складається із “цеглинок” – проєктів. Проєкт – специфічний вид плану, який створюється для виконання робіт, що не є типовим і не повторюється в такому ж вигляді в майбутньому. Проєкт являє собою комплекс робіт, що тісно взаємопов'язані загальною метою, послідовністю, строками виконання, ресурсами і спрямований на чітко визначений результат, після досягнення якого проєкт закінчує свій життєвий цикл [10, с. 11].

Питання моніторингу, оцінювання та контролю вивчали К. Вайс, Е. Ведунг, В. Ребкала, Ю. Полянський, В. Тертичка, О. Кілієвич, І. Кравчук та інші автори. На думку В. Ребкала та Ю. Полянського, “оцінювання є результатом розвитку двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності: аудиту та соціальних досліджень. Аудит завжди характеризувався контрольною фінансовою функцією і відповідав на питання: чи виконується програма згідно із планом і чи правильно витрачаються гроші? У зв'язку із такими контрольними функціями аудиту аудитори завжди були зовнішніми та незалежними” від програми. Аудит виконавської діяльності та моніторинг пов'язані із “традиційним” аудитом і відслідковують діяльність програми, перевіряючи її своєчасність, дотримання цілей та бюджету. Як інструмент управління моніторинг надає можливості вносити певні корективи у програму” [7, с. 17–18].

Питання моніторингу різними авторами розглядається по-різному. Наприклад, К. Вайс, Еверт Ведунг вважають моніторинг однією з форм оцінювання, особливо оцінювання процесу впровадження програми [7, с. 17]. На думку Е. Ведунга, “моніторинг завжди зосереджений на виконанні і здійсненні існуючих заходів”, а також “моніторинг вважається постійною адміністративною діяльністю” [1, с. 161]. На думку Л. Приходченко, під моніторингом у цілому слід розуміти процес систематичного збирання й аналізу кількісної та якісної інформації щодо виконання проєктів, заходів і програм. За визначенням, наведеним у “Методичних рекомендаціях ЄС з моніторингу”, моніторинг – це системне та постійне збирання інформації, аналіз та використання цієї інформації з метою управління та ухвалення рішень [4, с. 33]. Отже, конфлікт створює виділена нами складова “способу дії” (тобто як, яким способом працюють моніторинг і оцінювання міжнародних державних програм і проєктів), суть якої спробуємо описати нижче.

Щодо оцінювання думки у більшості авторів збігаються. Наведемо визначення В. Ребкала та Ю. Полянського: “оцінювання вимірює результати порівняно з цілями, немає критеріїв того, наскільки успішною є програма, воно відповідає на запитання: яким є результат та вплив програми? Що трапилося б, якби не програма (регресивна модель)? Оцінювання як одна із складових адміністративного контролю є систематичним висвітленням останнього, а тому державного втручання” [7, с. 17]. Оцінювання, як правило, відповідає на запитання: so what, тобто що далі, навіщо все це зроблено, відшукуючи таким чином раціональні моделі здійснення програм і проєктів.

Таким чином, метою нашої розвідки має бути чітке теоретичне визначення моніторингу і оцінювання для міжнародних програм і проєктів та окреслений механізм упровадження моніторингу і оцінювання у міжнародні проєкти і програми.

Моніторинг та оцінювання уже кілька десятиліть є термінами та інструментами проєктного менеджменту: моніторинг здійснюється протягом проєктного циклу,

оцінювання, на наш погляд, є його “контрольними точками”. Виходячи із цього, “моніторинг є інструментом планування та менеджменту, який забезпечує проектний менеджмент регулярними та тривалими у часі зауваженнями та коментарями, які можуть бути використані для прийняття рішень, для більш успішного управління проектом та для покращення проектних дій у майбутньому” [11, с. 34].

У “Посібнику із моніторингу та оцінювання проектів альтернативного розвитку” моніторинг описується у трьох вимірах: 1) формат самомоніторингу річного робочого плану та управлінської інформаційної системи (MIS – management information system); 2) ранньої ідентифікації проблем; 3) допущень, що знаходяться поза контролем проектного менеджера, у формі подій, умов або рішень, які теж мають піддаватися моніторингу [11, с. 36].

У цьому ж посібнику описані різні рівні менеджменту моніторингу: нижній рівень (field level); інформаційний рівень (залучені проектні менеджери та стейкхолдери); вищий рівень (орґкомітет). Увесь менеджмент має бути залучений у процес моніторингу [11, с. 34–35].

У “Кишеньковому посібнику з моніторингу” Європейської Комісії моніторинг визначений “як систематичне та тривале збирання, аналіз та використання інформації для цілей менеджменту та прийняття рішень”, метою моніторингу визначено “досягнення ефективного та результативного виконання операції” [12, с. 12]. Розглядається моніторинг за аналогією – як частина проектного циклу (PCM process) та як управлінський інструмент (management tool).

Змістом моніторингу визначено “фокусування на збиранні та аналізі інформації з питань: 1) фізичного прогресу та якості процесу; 2) фінансового прогресу; 3) попереднього реагування цільової аудиторії на діяльності проекту (project activities); 4) причин для будь-яких... реакцій цільової аудиторії” [12, с. 12].

Визначені різні моніторингові системи в рамках Єврокомісії – внутрішній та зовнішній моніторинг. Зовнішній (ROM – results-oriented monitoring) – буквально “результат-орієнтований моніторинг», забезпечує “незалежне оцінювання результатів проекту із фокусом на... кінцевому результаті та впливові” [12, с. 14]. Внутрішній проводиться “для забезпечення результативного та вчасного рішення проектних менеджерів щодо підвітності у використанні ресурсів та досягненні результатів” [12, с. 14]. Також основним зовнішнім оцінником виступає менеджер проекту – Task Manager (TM).

Якщо порівнювати моніторинг і оцінювання, “обидві ці функції пов’язані зі збором, аналізом та використанням інформації для забезпечення всебічного прийняття рішень. Обидві вони перевіряють відповідність, ефективність, результативність, вплив та життєздатність проектів та програм. Моніторинг часто виробляє інформацію, яка може використовуватись під час оцінювання, і навпаки” [12, с. 15]. Тому можемо констатувати такий попередній висновок: моніторинг і оцінювання – дві взаємопов’язані функції для міжнародних проектів та програм. Моніторинг є технічною основою для оцінювання, а саме оцінювання – його контрольними точками (milestones). Якщо уважно порівнювати інформацію щодо моніторингу і оцінювання проекту, можна відслідкувати зворотній зв’язок між цими процесами (наприклад, вплив результатів початкового (ex-ante) та проміжного (mid-term) оцінювання на долю проекту; проведення оцінювання впливу для визначення долі майбутнього проекту).

У “Кишеньковому посібнику з планування, моніторингу та оцінювання результатів оптимізації (UNDP)” головною відмінністю між моніторингом та

оцінюванням вказано те, “що оцінювання проводиться незалежно задля забезпечення менеджерів та виконавчого персоналу об’єктивним оцінюванням – чи досягли вони бажаного результату, чи ні” [13, с. 8]. Отже, оцінювання є об’єктивною, незалежною функцією для різних проєктів, крім того, воно має бути “більш ніж механізм звітування, але й також управлінським інструментом та засобом удосконалення проєктних цілей для підзвітності, прозорості та партнерства. Механізми оцінювання мають включати як статистичну інформацію, так і зворотній зв’язок від оцінювання з урахуванням думки сторін” [11, с. 42]. Моніторинг здійснюється, як правило, дійсними проєктними менеджерами на основі даних роботи менеджерів нижчої ланки та лідерів проєкту (наприклад, дані переговорного процесу) протягом усього проєктного циклу (у досліджуваному випадку – циклу політики). Тому головною відмінністю оцінювання від моніторингу є робота незалежного експерта у якості оцінщика.

Загальноприйнятими є такі типи оцінювання: 1) початкове (inception of evaluation); 2) проміжне (interim/midterm evaluation); 3) кінцеве (terminal/completion evaluation); 4) оцінювання впливу (post/impact evaluation) [11, с. 49–50]. Останнє проводиться через рік-два після завершення проєкту. В інших джерелах зустрічаються англійські назви відповідно: 1) ex-ante; 2) mid-term; 3) ex-post evaluation [8].

Для розуміння оцінювання як функції політики (policy) зазначимо, що “оцінювання проєкту допомагає менеджерам проєкту/програми (decision-makers) нести відповідальність за планування, розробку та впровадження проєкту/програми”, а “три функції оцінювання існують, по-перше, для взяття уроків на майбутнє та розповсюдження їх внутрішньо і зовнішньо, по-друге, для забезпечення підзвітності у використанні ресурсів для покращення динаміки результативності, по-третє, для подальших кроків рекомендацій оцінювання щодо підтримання вигод проєкту. Кажучи коротко, оцінювання проєкту вимірює ефект проєкту” [11, с. 43]. “Технічне оцінювання привертає увагу, в першу чергу, до результатів політики (outputs), а потім – до віддалених ефектів (outcomes)... Однак важливішими є віддалені ефекти, тому що вони характеризують вплив урядових програм на суспільство, включаючи неочікувані ефекти, які зовсім не входили до намірів політики” [6, с. 3].

Концепція “нового державного управління” (New Public Management) дала поштовх до управління з орієнтацією на результати (result based management або performance management) [4, с. 18]. “Переваги цього підходу полягають у тому, що він сфокусований на результатах, а не заходах; процес державного управління стає відкритішим; забезпечується підзвітність; оцінюються досягнення та дії; зосереджується увага на стратегічних цілях; ефективніше витрачаються кошти; кращими є стимули для мотивації персоналу та відзначення досягнень” [4, с. 19].

На думку О. Федорчака, основних механізмів державного управління п’ять: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий, які, власне складають комплексний механізм державного управління [9, с. 6]. На думку І. Кравчук, “реалізація функції оцінювання державної політики вимагає застосування організаційно-правового механізму, який складається з правового (правове регулювання) та інституційного механізмів. До правового механізму належать правові засади оцінювання державної політики та програм, а до інституційного – органи державної влади, які відповідають за оцінювання” [4, с. 57]. Також учена виділяє “ресурсний” механізм оцінювання державної політики, складниками якого є “кадрове, інформаційне та фінансове забезпечення”. Ресурсний та організаційно-правовий механізми державного управління є складниками “спроможності до оцінювання” (evaluation

saracity) [4, с. 57]. Ще один механізм наведений у контексті “спроможності до оцінювання” – “практичне розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінювання, яке надає важливу інформацію для ключових зацікавлених сторін (інституціоналізація)” [4, с. 61–62].

У той же час уряд може і має право встановлювати критерії оцінювання як методики оцінювання: а) стандартів (маються на увазі стандарти діяльності організації); б) результатів (порівняння з діяльністю організацій зі схожими послугами); в) процесу (результат-орієнтоване вивчення процесів всередині групи організацій) [2, с. 14]. Такий управлінський технічний механізм притаманний відповідно: міжнародним проектам, наприклад, щодо відповідності стандартам OECD (Організації економічного співробітництва і розвитку), ЕС (Європейської Комісії), ISO (Міжнародної організації зі стандартизації) та ін. міжнародних організацій; спеціалізованим Twinning-проектам, зорієнтованим на роботу з організаціями-партнерами, які надають аналогічні послуги; під час занурення у роботу груп організацій державного сектора за допомогою спільних тренінгів та семінарів, тощо.

Варто зазначити, що наведений вище алгоритм “спроможності до оцінювання”, який умовно можна описати як “запит на оцінювання – забезпечення оцінювання – імплементація оцінювання” слід розглядати в тісному взаємозв’язку із явищем інституційного розвитку держави, а саме із його організаційним, правовим та політичним аспектами, а також згідно зі специфікою проведення міжнародних програм і проектів.

Інституційний розвиток держави пов’язаний із феноменом інституціоналізації. В “Енциклопедії державного управління” це поняття пояснене просто: “створення соціальних інститутів” [3, с. 264], і в той же час воно аналізується в багатьох аспектах. “Інституціоналізація (англ. Institutionalisation, від лат. institutus – встановлення, заснування): 1) утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; 2) процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; 3) процес конституювання (утворення) соціальних інститутів” [3, с. 264].

Оцінювання міжнародних проектів і програм пов’язане як зі встановленням правил, законів, так і стандартизацією, проектноорієнтованим та результаторієнтованим управлінням тощо.

Тому, на наш погляд, інституційному розвитку України сприятиме, зокрема, механізм інституціоналізації моніторингу і оцінювання в міжнародні проекти та програми інституційного розвитку.

Спираючись на дані дослідження, можна зробити такі висновки.

Моніторинг міжнародних проектів і програм – процес регулярного збирання, аналізу та використання інформації задля перевірки досягнення запланованих результатів, виявлення відхилень від загальної стратегії програми/проекту та забезпечення їх результативності й ефективності; є інструментом планування та менеджменту для вирішення завдань у довготривалій перспективі; використовується як у форматі самомоніторингу, так і зовнішнього моніторингу.

Оцінювання міжнародних проектів і програм – об’єктивна, незалежна функція для різних програм/проектів; як і моніторинг, перевіряє відповідність, ефективність, результативність, вплив та життєздатність проектів та програм (критерії OECD); як управлінський інструмент включає взаємодію (зворотній зв’язок) та виступає “засобом

удосконалення проектних цілей для підзвітності, транспарентності та партнерства” [11, с. 42]. Воно здійснюється зовнішнім експертом для: взяття уроків на майбутнє та їх розповсюдження; забезпечення підзвітності у використанні ресурсів для покращання динаміки результативності, подальших кроків рекомендацій оцінювання щодо підтримання вигод проекту [11, с. 43]; оцінювання вимірює результати політики (outputs), а потім – віддалені ефекти (outcomes).

Механізми державного управління в контексті міжнародного співробітництва спираються на функцію оцінювання міжнародних програм і проектів. Механізм інституціоналізації моніторингу і оцінювання в міжнародні проекти та програми сприятиме інституційному розвитку України.

Перспективи подальших досліджень можуть брати до уваги подальшу теоретичну розробку механізму інституціоналізації моніторингу і оцінювання у міжнародні проекти та програми інституційного розвитку.

#### **Література:**

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
2. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі: Доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР ; пер. з англ. М. Коваль, Р. Федущинська. – Львів, 2000. – 136 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, В. С. Загорський, С. О. Телешун [та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 712 с.
4. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія / І. В. Кравчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : К.І.С., 2013. – 272 с.
5. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток на рівні регіону: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / В. І. Мельниченко. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
6. Полянський Ю. Д. Оцінювання державних політик і програм: лекційні матеріали. Тема 1: Вступ до курсу. Визначення оцінювання [Електронний ресурс] / Ю. Д. Полянський, В. В. Тертичка. – Режим доступу : <http://www.ipas.org.ua>.
7. Ребкало В. А. Оцінювання державної політики і програм: Конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.
8. Санжаровський І. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – Торонто-Варшава-Ужгород-Київ, 2007.
9. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] // Демократичне врядування. – 2008. – Вип. 1. – С. 6. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.
10. Шаров Ю. Вступ до управління проектами : Опорний конспект лекцій / укл. Ю. Шаров. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 54 с.
11. A Manual on Monitoring and Evaluation for Alternative Development Projects [Електронний ресурс] / Sandro Calvani, Sanong Chinnanon. – Режим доступу : <https://www.unodc.org>.
12. Handbook for Results-Oriented Monitoring of EC External Assistance / European Commission / EuropeAid E5 – Quality monitoring systems and methodologies. – Brussels, Belgium, Apr 2008.
13. Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results / UNDP [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org/ea/handbook>.

**Sylchuk T. V. Monitoring and evaluation of international programs and projects as part of mechanism for influencing institutional development in Ukraine.**

*This article is devoted to monitoring and evaluation in a context of international programmes and projects. The publication focuses on the mechanisms of public administration, thus formulated new one – MiO institutionalization to international projects and programmes.*

**Key words:** institutional development, monitoring and evaluation (MiO), policy, programme, project, institutionalization, Ukraine.

*Надійшла до редколегії 29.01.2015 р.*



---

## **CONTRIBUTORS**

---

- Aleksandrovych O. O.* Degree-seeker of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bahlyk V. S.* Degree-seeker of Scientific Laboratory for Research in Civil Defense Management, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv
- Bisikin S. V.* Postgraduate Student of Regional Development and Local Self-government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bielai S. V.* Doctoral student of National Academy of National Guard of Ukraine, Candidate of Military Science (PhD), Kharkiv
- Vashev O. Ye* Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Candidate of Medical Science (PhD), Associate Professor, Kharkiv
- Voronina K. Yu.* Doctoral student, Associate Professor of Parliamentary and Political Management Department, NAPA, PhD in Political Sciences, Kyiv
- Vostrikova N. V.* Assistant Professor of Public Administration and Local Government Department, National University of Water and Natural Resource Management, Rivne
- Hoshovska V. A.* Head of Parliamentary and Political Management Department, Director of Institute of Upgrading Qualifications of Executive Staff of NAPA, Doctor of Political Sciences, Full Professor, Kyiv
- Hurniak I. L.* Associate Professor of International Economic Analysis and Finance Department, I. Franko Lviv National University, Candidate of Economics (PhD), Associate Professor, Lviv
- Daudova H. V.* Associate Professor of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Kharkiv.
- Derzhanovska S. L.* Postgraduate student of Parliamentary and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Dombrovska S. M.* Head of Scientific Laboratory for Research in Civil Defense Management, National University of Civil Defense of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Yehiozarian A. H.* Postgraduate student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Isaieva I. M.* Degree-seeker of Public Administration and Local Government Department, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk
- Kovalenko M. M.* Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Kotelevets D. M.* Postgraduate student of Information Policy and E-government Department, NAPA, Kyiv

- Kucheriava K. Ya.* Senior Lecturer of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kravchenko T. A.* Doctor of Public Administration, associate professor, professor of Public Administration and Cadastre Department of Classic Private University, Zaporizhia
- Leskova L. F.* Senior Lecturer of Social Work Department of Chernihiv National Technological University, Chernihiv
- Lynnyk R. V.* Degree-seeker of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Luhynia M. V.* Main Specialist of Strategic Planning and Information and Analytical Support Department, NAPA, Kyiv
- Mazurok O. V.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Professor of Economic Policy and Management Department of KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Miezientsev A. V.* Postgraduate student of Information Policy and E-government Department, NAPA, Kyiv
- Nadtochii A. O.* Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Kharkiv
- Nikitin V. V.* Full Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Candidate of Historical Sciences (PhD), Associate Professor, Kharkiv
- Obolenskyi O. Yu.* Full Professor of State Management Department, NAPA, Candidate of Economics (PhD), Full Professor, Kyiv
- Obushna N. I.* Doctoral student of State Management Department, NAPA, Candidate of Economics (PhD), Associate Professor, Kyiv
- Orhiets O. M.* Doctoral student of Law and European Integration Department, DIPA NAPA, Candidate of Sciences in Public Administration(PhD), Dnipropetrovsk
- Pokotylo T. V.* Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Kharkiv
- Rybchych I. Ye.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Romin A. V.* Head Pro-rector of Civil Defense Faculty, National University of Civil Defense of Ukraine, Candidate of Technical Sciences (PhD), Associate Professor, Kharkiv
- Sylchuk T. V.* Postgraduate student of State Policy and Public Development Department, NAPA, Kyiv
- Solovykh V. P.* Full Professor of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv.
- Stoian O. Yu.* Doctoral student of Public Administration Department, Public Administration Institute of P. Mohyla Chernomorsk State University, Candidate of Economics (PhD), Mykolaiv
- Surai I. H.* Full Professor of Parliamentary and Political Management Department, NAPA, Doctor of Public Administration, Senior Researcher, Kyiv
- Taukesheva T. D.* Deputy mayor of Kharkiv, Director of Budget and Finance Department of Kharkiv City Council, Honored Economist of Ukraine, Candidate of Economics (PhD), Associate Professor, Kharkiv

- 
- Ulianchenko Yu. O.* Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Fesenko N. S.* Associate Professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Kharkiv
- Hashyieva L. V.* Associate Professor of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Kharkiv
- Chornobyl O. V.* Head of International Links Department, LIPA NAPA, Lviv
- Chukhno I. A.* PhD in Public Administration, Associate Professor of department of Management and Administration, National University of Pharmacy, Kharkiv
- Shchegortsova V. M.* Associate Professor of Public Administration Department of KRI NAPA, Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Yaremchuk O. I.* Postgraduate student of International Economic Analysis and Finance Department, I. Franko Lviv National University, Lviv

## ЗМІСТ

---

<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	3
<i>Солових В. П.</i> Синергетична модель державного управління .....	3
<i>Вороніна К. Ю.</i> Теоретичні підходи до визначення політичного проектування ...	9
<i>Хашієва Л. В.</i> Концепції ідентичності в соціально-науковому знанні .....	14
<i>Баглик В. С.</i> Підходи до формулювання поняття державної молодіжної політики як особливого напрямку діяльності Української держави .....	20
<i>Вострікова Н. В.</i> Зміст і сутність державного управління водними ресурсами .....	25
<i>Ісаєва І. М.</i> Стратегічні пріоритети і завдання держави з розвитку та забезпечення ефективного функціонування магістральних трубопровідних систем .....	32
<i>Котелевець Д. М.</i> Модель взаємодії органів державної влади під час регулювання сфери зв'язку та інформатизації .....	38
<i>Лєскова Л. Ф.</i> Проблеми формування нової управлінської еліти в Україні .....	45
<i>Линник Р. В.</i> Відповідальність як необхідна умова ефективного управління в регіоні .....	50
<i>Лугиня М. В.</i> Концептуальні підходи до забезпечення ефективності національної системи державного управління .....	57
<i>Мезенцев А. В.</i> Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень .....	64
<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	70
<i>Коваленко М. М.</i> Нове трактування сутності та функціонального складу грошей ....	70
<i>Мельниченко О. А.</i> Механізми реалізації інвестиційної політики держави .....	78
<i>Оболєнський О. Ю., Обушна Н. І.</i> Публічний аудит: цілі та економічний зміст ....	84
<i>Ульянченко Ю. О.</i> Державне стимулювання розвитку аграрних кластерів .....	92
<i>Вашев О. Є., Мазурок О. В.</i> Розвиток муніципальної медицини як складова реформування системи охорони здоров'я .....	101
<i>Надточій А. О.</i> Причини зовнішньої трудової міграції та оцінка її наслідків для економіки України .....	106
<i>Ромін А. В.</i> Сучасні механізми розвитку вищих навчальних закладів та ефективне використання їх економічного потенціалу .....	114
<i>Стоян О. Ю.</i> Державне регулювання розвитку вітроенергетики України: особливості, тенденції, енергетичний потенціал .....	118
<i>Кучерява К. Я.</i> Поліпшення організаційно-правового забезпечення функціонування ОСГ як основа розвитку кооперації в аграрному секторі .....	126
<i>Рибичч І. Є.</i> Державне регулювання розвитку ресурсного забезпечення сфери фізичної культури та спорту в Україні .....	133
<i>Бізікін С. В.</i> Організаційно-економічний механізм регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні .....	140

<b>НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	146
<i>Гурняк І. Л., Яремчук О. І.</i> Системна потужність і громадянська ефективність як критерії оцінки функціонування територіальних громад .....	146
<i>Таукешева Т. Д., Даудова Г. В.</i> Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні .....	153
<i>Кравченко Т. А.</i> Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід .....	159
<i>Чухно І. А.</i> Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком .....	165
<b>ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b> .....	171
<i>Гошовська В. А., Сурай І. Г.</i> Елітологізація програм професійної підготовки магістрів державного управління .....	171
<i>Белай С. В.</i> Удосконалення державного механізму підготовки фахівців з моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру .....	177
<i>Покотило Т. В.</i> Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби .....	185
<i>Щегорцова В. М.</i> Наукові підходи до класифікації видів кар'єри державних службовців .....	191
<i>Чорнобиль О. В.</i> Адаптація персоналу як напрям діяльності систем навчання та розвитку вітчизняних підприємств .....	196
<b>ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА</b> .....	203
<i>Домбровська С. М.</i> Механізми забезпечення інформаційної безпеки як складової державної безпеки України .....	203
<i>Нікітін В. В., Александрович О. О.</i> Організація державного контролю в Китаї: традиції та сучасний досвід державного управління .....	208
<i>Оргієць О. М.</i> Розвиток інституційної пам'яті в органах державної влади Великобританії .....	217
<i>Фесенко Н. С.</i> Загальні принципи адміністрування сфери культури в країнах-членах Європейського Союзу та США .....	224
<i>Держановська С. Л.</i> Особливості реалізації політично-управлінського лідерства в сучасній Канаді .....	231
<i>Єгіозар'ян А. Г.</i> Публічне врядування на місцевому рівні: європейський досвід .....	238
<i>Сильчук Т. В.</i> Моніторинг й оцінювання міжнародних програм і проектів як складова механізму впливу на інституційний розвиток України .....	242
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	249

## CONTENTS

---

<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE</b> .....	2
<i>Solovykh V. P.</i> Synergetic model of public administration .....	2
<i>Voronina K. Yu.</i> Theoretical approaches to defining political project management ....	9
<i>Hashyieva L. V.</i> Concept of identity in social scientific knowledge .....	14
<i>Bahlyk V. S.</i> Approaches to defining national youth policy as specific area of activity of Ukrainian state .....	20
<i>Vostrikova N. V.</i> The meaning and essence of public administration of water resources .....	25
<i>Isaieva I. M.</i> Strategic priorities and objectives of State in development and effective functioning of pipeline systems .....	32
<i>Kotelevets D. M.</i> Model of public authorities interaction in regulating the sphere of communication and informatization .....	38
<i>Leskova L. F.</i> Problems of new administrative elite formation in Ukraine .....	45
<i>Lynnyk R. V.</i> Responsibility as prerequisite for effective regional governance .....	50
<i>Luhinia M. V.</i> Conceptual approaches to ensuring effectiveness of national system of public administration .....	57
<i>Miezientsev A. V.</i> E-government, e-democracy - approaches to definitions .....	64
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT</b> .....	70
<i>Kovalenko M. M.</i> New interpretation of essence and functional composition of money ....	70
<i>Melnychenko O. A.</i> Mechanisms for implementation of state investment policy ....	78
<i>Obolenskyi O. Yu., Obushna N. I.</i> Public Audit: objectives and economic content ....	84
<i>Ulianchenko Yu. O.</i> State promotion of agricultural clusters development .....	92
<i>Vashev O. Ye., Mazurok O. V.</i> Development of municipal medicine as part of health care reform .....	101
<i>Nadtochii A. O.</i> Causes for external labor migration and evaluation of its consequences for economy of Ukraine .....	106
<i>Romin A. V.</i> Modern mechanisms for development of higher education establishments and effective use of their economic potential .....	114
<i>Stoian O. Yu.</i> State regulation of wind-power engineering development in Ukraine: features, tendencies, energy potential .....	118
<i>Kucheriava K. Ya.</i> Optimizing organizational and legal framework for personal peasant farms as cooperation development basis in agricultural sector .....	126
<i>Rybchych I. Ye.</i> State regulation of resource capacity of physical culture and sports in Ukraine .....	133
<i>Bisikin S. V.</i> Organizational-economic mechanism of regulation of local governments in Ukraine .....	140

---

<b>LINES OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE</b> .....	146
<i>Gurniak I. L., Yaremchuk O. I.</i> System capacity and public effectiveness as criteria for assessing territorial communities' functioning .....	146
<i>Taukesheva T. D., Daudova H. V.</i> Budget decentralization as factor of strengthening local governance in Ukraine .....	153
<i>Kravchenko T. A.</i> Significance and role of community self-organization bodies within the system of local self-government in Ukraine: functional approach .....	159
<i>Chukhno I. A.</i> Innovative approaches in the management of regional development ....	165
<b>IMPLEMENTATION DETAILS OF STATE PERSONNEL POLICY IN UKRAINE</b> .....	171
<i>Hoshovska V. A., Surai I. H.</i> Elitologization of programs for professional training of Masters of Public Administration .....	171
<i>Bielai S. V.</i> Improving state mechanism for training experts in monitoring and management of crisis phenomena of socio-economic nature .....	177
<i>Pokotylo T. V.</i> Problems of labor potential development in public service .....	185
<i>Shchegortsova V. M.</i> Scientific approaches to classification of career types of civil servants .....	191
<i>Chornobyl O. V.</i> Personnel adaptation as line of activity of training systems and local enterprises development .....	196
<b>FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	203
<i>Dombrovska S. M.</i> Information security mechanisms as component of national security of Ukraine .....	203
<i>Nikitin V. V., Aleksandrovykh O. O.</i> Organization of state control in China: Traditions and Contemporary Experience of Public Administration .....	208
<i>Orhiets O. M.</i> Development of institutional memory in public authorities of Great Britain .....	217
<i>Fesenko N. S.</i> General principles of administration of culture sphere in EU member states and the USA .....	224
<i>Derzhanovska S. L.</i> Special features of realization of political and managerial leadership in modern Canada .....	231
<i>Yehiozarian A. H.</i> Public governance at local level: European experience .....	238
<i>Sylchuk T. V.</i> Monitoring and evaluation of international programs and projects as part of mechanism for influencing institutional development in Ukraine .....	242
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	249

*Наукове видання*

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 1 (48)**

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., доц. *А. О. Кузнецов*

Редактор *Т. В. Кузнякова*  
Коректор *Т. В. Кузнякова*  
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 1.04.2015. Формат 70x100<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 16. Обл.-вид. арк. 19,6. 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: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto:наука@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіг".  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.