

ISSN 1727-6667

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



**ТЕОРІЯ
ТА ПРАКТИКА
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

**Випуск
2 (49)**

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. Солових** (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 № 6/206-4 від 15 червня 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. 2 (49). – 324 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 2 (49). – 324 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 35:339.1

Є. В. Ромат,

д.держ.упр.,

професор кафедри маркетингу та реклами

Київського національного торговельно-економічного університету,

м. Київ

І. В. Чаплай,

аспірант кафедри маркетингу та реклами

Київського національного торговельно-економічного університету,

м. Київ

КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ МАРКЕТИНГОВОГО МЕХАНІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено теоретичні та методологічні положення з упровадження та розвитку концептуального базису маркетингового механізму в системі державного управління. Узагальнено характерні організаційно-правові відмінності інструментарію маркетингового механізму. Доведено невпинність процесу маркетизації діяльності органів державної влади, що зумовлює необхідність здійснення комплексного, системного аналізу вже наявних механізмів державного управління та надання практичних рекомендацій з доопрацювання їх крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів громадян-споживачів.

Ключові слова: маркетинговий механізм, державне управління, концептуальний базис, сфера надання державних послуг, адміністративні послуги, територіальний маркетинг.

Демократизація суспільного життя й державного управління – це не лише нова політика і економічна практика, це, насамперед, нове світосприйняття людини, нова моральна свідомість – індивідуальна й суспільна. Їхньою визначальною рисою є забезпечення громадян необхідним рівнем соціально-економічних гарантій у процесі отримання сервісно-публічних послуг шляхом концептуального збагачення маркетингового механізму в системі державного управління. Маркетизація державного управління містить як позитивний потенціал, так і труднощі та суперечливості, нехтування якими, як свідчить практика, обертається негативним результатом. Ці та інші обставини потребують ґрунтовного переосмислення та доопрацювання теоретико-методологічної бази розроблення й удосконалення маркетингового механізму державного управління.

Окремі наукові, практичні, організаційно-правові та державно-управлінські аспекти модернізації та розвитку маркетингового механізму в системі державного управління вже знайшли своє відображення у працях українських дослідників: В. Авер'янова, Р. Войтович, В. Вакулєнка, В. Голубь, В. Гомольської, С. Дубенко, І. Коліушка, С. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, М. Окландера, А. Панкрухіна, К. Романенко, Є. Ромата, С. Мартова, А. Старостіної, В. Тимощука, О. Чебан, О. Поляка, В. Сороко, Ю. Сурміна, Т. Федорів, Ю. Шарова, А. Чемериса та ін.

Метою статті є комплексний аналіз теоретико-методологічних аспектів функціонування маркетингового механізму державного управління й розроблення практичних рекомендацій, положень щодо його організаційно-правового вдосконалення.

Наразі маркетингізація діяльності органів державної влади в Україні є мало дослідженим питанням. Недостатньо розроблені та потребують наукових осмислення й обґрунтування, зокрема, питання нормативно-правового забезпечення запровадження та реалізації маркетингового механізму державного управління. Вирішення цих питань потребує, по-перше, виокремлення підходів до визначення та аналізу основних складових маркетингового механізму, а по-друге, визначення концепцій та принципів їхньої реалізації, запровадження в сучасних умовах ринкових відносин.

Аналіз наукових джерел свідчить, що сталого тлумачення поняття “маркетинговий механізм державного управління” немає. Дослідники проблеми реалізації та вдосконалення маркетингового механізму державного управління пов'язують її з існуванням асиметричної інформації, що створює умови для невизначеності в тих чи інших рішеннях, що впливають на поведінку суб'єктів державного управління [6]. У працях вчених зазначається, що неповна та неточна інформація стає причиною багатьох проблем у системі реформування державного управління. На думку К. Романенко, маркетинговий механізм державного управління охоплює поєднання теорій економічних основ соціального маркетингу, маркетингу послуг, некомерційного маркетингу, територіального маркетингу, соціального маркетингу, а також інноваційних концепцій державного управління в умовах ринкового суспільства (концепції реінженірингу, державних послуг, зростання регуляторних функцій держави) та ін. [7]. Тобто, перш ніж сформулювати визначення поняття маркетингового механізму державного управління, необхідно розглянути та проаналізувати головні джерела критики дослідження його концептуального базису.

Розвиток головних засад маркетингового механізму державного управління, насамперед, пов'язано з розширеним розумінням економічних основ маркетингової діяльності. Новації, які концепція розширеного маркетингу привнесла в державне управління, є концептуальною основою розвитку маркетингового механізму, орієнтованого на соціальний ефект діяльності органів влади.

З сутнісно-управлінського боку, маркетинговий механізм державного управління має відношення, передусім, до реалізації сфери маркетингу державних послуг. Саме тому необхідно більш детально розглянути понятійно-категорійний апарат засадничих аспектів розвитку та реалізації системи державних послуг загалом.

Проведений аналіз наукових публікацій вказує на неоднозначність тлумачення поняття “державні послуги”. Досліджуване поняття визначено Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців” від 15 травня 2003 р. № 755-IV як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються юридичним і фізичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й

організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [5]. Варто зазначити, що цей Закон визначає державну послугу відповідно до сфери його дії, тобто до податкової сфери, тому визначення державної послуги як обов'язково платної не можна вважати узагальненим терміном. Залежно від об'єкта та предмета державної послуги в науковій літературі наведено кілька підходів до її теоретичного визначення:

- як функції державного управління (запропонований І. Голосніченко [3]);
- як розпорядчої діяльності (позиція підтримується В. Тимошук [9]);
- як організаційної діяльності або способу реалізації адміністративно-правових режимів (обґрунтовується К. Афанасьєвим [2]).

Узагальнюючи різні погляди вчених, можна дійти висновку, що державні послуги на сучасному етапі їхнього становлення в Україні слід визначати як діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміну або припинення їхніх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їхньої реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органу виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно з законодавством. *Таке тлумачення державних послуг не тільки сприятиме виокремленню нових організаційно-правових підходів до оцінювання результативності та ефективності їхнього надання органами влади, а й дозволяє упроваджувати нові організаційні форми надання державних послуг – створювати так звані “універсами послуг”.*

Здійснивши комплексний аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців, можна дійти висновку, що державні послуги органів влади за об'єктом надання їх у цілому поділяються на адміністративні та управлінські. Лише деякі науковці (Г. Чміленко [10], В. Тимошук) виокремлюють соціальні послуги як окрему категорію державних послуг, та якщо детально проаналізувати доктрину адміністративних послуг, варто погодитися з думкою В. Сороко, який розглядає соціальні послуги як різновид адміністративних, у тій частині, у якій вони відповідають вимогам щодо ознак адміністративних послуг.

У науковій літературі поняття “адміністративна послуга” розуміється по-різному. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій тощо). О. Мордвінов, Л. Ляшенко розглядають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). О. Люхтергерндт під адміністративними послугами має на увазі “позитивні” індивідуальні акти, що їх приймають з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб. На його погляд, поняття адміністративних послуг не охоплює речові (наприклад, видача самої ліцензії) і фінансові послуги (видача грошей соціально незахищеним особам). Проте залишається незрозумілим, чому лише “позитивний” індивідуальний акт є результатом адміністративної послуги, адже офіційна, обґрунтована, письмова відмова в наданні послуги теж є результатом її надання, оскільки дає право отримувачу послуги оскаржувати в суді незаконність такої відмови або, врахувавши причини відмови, дає змогу у визначений термін, що

відліковується з дати відмови в наданні послуги, повторно звернутися по надання цієї послуги. Узагальнюючи різні позиції науковців, можна зазначити, що єдиного визначення цього поняття немає. Під адміністративною послугою в нормативно-правових актах, у переважній більшості випадків, розуміється “результат здійснення владних повноважень”, а метою надання послуги вважається “забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів”. Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття “адміністративна послуга” та нормативно-правові визначення цього поняття, можна дійти висновку про те, що, у широкому розумінні, адміністративну послугу можна розглядати як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

Підходи до пояснення основних понять у сфері управлінських послуг теж не відрізняються однозначністю та постійністю. На думку І. Голосніченко, управлінську послугу слід розуміти як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб’єктом адміністративно-правових відносин. Цей автор зазначає, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже обов’язок органів виконавчої влади, її посадових і службових осіб – це забезпечення прав і свобод громадян та інших осіб [3]. К. Афанасьєв, стверджуючи, що офіційним результатом надання послуги є “адміністративний акт”, водночас вживає поняття “управлінська послуга”, під якою розуміє спосіб реалізації адміністративно-правових режимів та розглядає їх як діяльність органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (їхніх посадових осіб), пов’язану зі створенням організаційних умов або забезпеченням реалізації суб’єктивних прав, законних інтересів і виконанням обов’язків фізичними або юридичними особами та здійснювану за зверненнями цих осіб, офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт. За результатами аналізу визначень терміна “управлінська послуга” можна дійти висновку про те, що управлінська послуга – це передбачена законом діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пов’язана з реалізацією їхніх владних повноважень, здійснювана за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод і законних інтересів.

Саме така градація послуг дозволяє вирішити певні неузгодженості в частині звуження об’єктів їхнього надання. Разом із тим варто пам’ятати, що наведена класифікація є умовною, адже сучасна нормативна база, що регулює сферу державних послуг, що надаються органами державної влади, характеризується надзвичайною “рухливістю”, наявністю багатьох змін та доповнень, хоча, здебільшого, є досить детальною. Наведені пропозиції стосовно засадничих аспектів класифікації державних послуг, що надаються органами влади, дозволяють прояснити співвідношення їх та врегулювати наявні прогалини в сучасній теорії державного управління.

Зазначимо, що означені вище підходи не вичерпують усіх можливих аспектів розгляду державних послуг. Зокрема, цікавим, на наш погляд, є маркетинговий аспект їхнього надання. Ця проблема заслуговує на подальший більш детальний аналіз.

Отже, з концептуального боку теорії маркетингу послуг можна визначити маркетинговий механізм державного управління, передусім, у двох аспектах. По-перше, як загально-теоретичне обґрунтування ролі державного управління як системи соціального регулювання, що орієнтована на забезпечення всього комплексу потреб

громадян; як принципу взаємовідносин між державним управлінням та громадянами в демократичному суспільстві. По-друге, як категорійно-понятійний аналіз діяльності органів державного управління у сфері надання громадянам послуг управлінського та адміністративно-розпорядчого характеру.

Для розуміння соціальної сутності маркетингового механізму державного управління найбільше значення мають концепції некомерційного маркетингу. Майже всі суттєві характеристики некомерційного маркетингу можна віднести до будь-якої маркетингової діяльності органів державного управління, а тому детальний аналіз некомерційного маркетингу з відповідною адаптацією до потреб державного управління відіграє найбільшу роль у формуванні концептуального базису маркетингового механізму.

Некомерційний маркетинг у контексті його впливу на формування маркетингового механізму державного управління можна визначити як сферу соціальної взаємодії, що містить у собі спрямовану діяльність різноманітних суб'єктів (установ, організацій, окремих осіб), які не ставлять на меті домогтися безпосередньо якихось певних економічних цілей, тобто одержати заздалегідь визначений прибуток. Основною сутнісною ознакою цієї діяльності має бути досягнення певних результатів шляхом задоволення потреб конкретної спільноти споживачів, на основі дотримання основних маркетингових принципів, за активного послуговування специфічними інструментами маркетингового механізму. Характер стосунків між об'єктом і суб'єктом, у межах некомерційного маркетингу, ґрунтується на вільному обміні нематеріальними, до того ж, некомерційними ресурсами між ними, за умови дотримання найголовніших принципів маркетингу [8].

Основними цілями некомерційного маркетингу як характеристики діяльності органів державного управління є:

- приведення діяльності органів державної влади, громадських, релігійних та благодійних організацій у відповідність до потреб соціальних груп населення, що виступають об'єктами вказаної діяльності;

- забезпечення більш раціонального та оптимального розподілу соціальних та інших послуг;

- формування позитивної громадської думки стосовно конкретних програм, соціальних інститутів, державних та громадських діячів тощо.

Для визначення концептуальних основ маркетингового механізму державного управління найбільше значення в методологічному плані має проблема співвідношення загальних рис маркетингу та його специфічних некомерційних рис, пов'язаних з реалізацією суспільного блага. Маркетинг є ключовим фактором у вирішенні проблем некомерційних організацій, однак обміни в некомерційному секторі надзвичайно складні, вимагають високого рівня зацікавленості й часто стосуються таких сфер життя і таких учасників обміну, щодо яких представники державноуправлінської сфери не мають досвіду.

Маркетинговий механізм державного управління, будучи некомерційним за своїм характером, усе ж реалізується в межах загальних ринкових закономірностей і з використанням ринкового інструментарію досягнення своїх цілей, а тому застосування маркетингової методології управління жодним чином не суперечить соціоцентричним орієнтирам маркетингового механізму як некомерційної сфери діяльності органів державної влади. Відтак, можна сказати, що сьогодні вже назріла необхідність використання цілісної концепції маркетингового механізму державного управління некомерційними організаціями, зокрема інститутами влади й управління [1]. Для використання концепції некомерційного маркетингу в державному управлінні особливо важливо те, що в ній обґрунтовується соціальна спрямованість маркетингу.

Саме характеристики маркетингового механізму державного управління як некомерційного визначають мету його застосування в державному управлінні як досягнення визначеної користі, створюваної для суспільства загалом або для окремих груп населення. Ця користь і зветься соціальним ефектом реалізації маркетингового механізму державного управління [4].

При всьому значенні всіх перелічених концепцій для формування теоретико-методологічних основ маркетингового механізму державного управління їхнім загальним підґрунтям залишається власне теорія державного управління. Узагальнювальною основою використання маркетингового механізму в державному управлінні є теорія зростання ролі державного регулювання в сучасному ринковому суспільстві. Оскільки це регулювання має відповідати принципам функціонування соціально орієнтованого ринкового суспільства, державне управління об'єктивно має розширювати застосування основ маркетингового механізму.

В узагальненому вигляді концептуальний базис маркетингового механізму державного управління з урахуванням усіх його складових наведено на рисунку.



Рисунок. Концептуальний базис маркетингового механізму державного управління

Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що маркетинговий механізм державного управління – це, перш за все, теоретико-методологічний підхід, в основу якого покладено акцент на задоволенні потреб та запитів різних соціальних груп населення, зі створенням необхідних правових, організаційних та інформаційних умов для забезпечення повноцінної реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів та нормативно закріплених свобод споживачів державних послуг. Конкретніше, це маркетингова діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування і/або їхніх представників, які виступають виробниками або посередниками у процесах упровадження й реалізації надання державних послуг суб'єктам звернення.

Перспективи подальших досліджень аналізованого питання полягають у виявленні конкретних кроків у напрямках розвитку й упровадження передових інструментів розвитку маркетингового механізму державного управління формами і методами діяльності органів влади.

Література:

1. Андреев С. Н. Маркетинг некоммерческих субъектов / С. Н. Андреев. – М. : Финпресс, 2002. – 320 с.
2. Афанасьев К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративного регулювання / К. Афанасьев // Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 3. – С. 88.
3. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 120.
4. Забулонов А. Б. Реинжиниринг: практические подходы к реорганизации / А. Б. Забулонов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 1. – С. 105–110.
5. Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців”. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
6. Мелиховский В. М. Социальный маркетинг / В. М. Мелиховский. – Ярославль, 1996. – 347 с.
7. Романенко К. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління / К. Романенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 10. – С. 85–88.
8. Ромат Є. В. Маркетинг у державному управлінні / Є. В. Ромат // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 4. – С. 32–35.
9. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2009. – 496 с.
10. Чміленко Г. Адміністративні послуги в Україні / Г. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86–93.

Romat Ye., Chaplay I. V. Comprehensive analysis of the marketing mechanism in public administration.

In the article the theoretical and methodological provisions of the introduction and development of the conceptual basis of the marketing mechanism in public administration are investigated. Characteristic and organizational-legal differences of the tools of the marketing mechanism are generalized. Continuity of the process of marketization of the functioning of public authorities, which in turn causes the need of implementation comprehensive, systematic analysis of the existing mechanisms of public administration and providing the practical recommendations for their revision in the light of meeting the needs and specific requests of citizens-consumers are brought. The above depicted should contribute to the further development and adaptation to the modern practice of governance of the forms and methods of public authorities ensure social, political marketing mechanism.

Key words: marketing mechanism, public administration, conceptual basis, scope of public services, administrative services, territorial marketing.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

УДК 35-027.21

П. М. Петровський,

д.держ.упр., проф., завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, м. Львів

Т. В. Новаченко,

д.держ.упр., доц., доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України, м. Київ

ПРОБЛЕМА ЛЕГІТИМНОСТІ ВЛАДИ Й АВТОРИТЕТУ КЕРІВНИКА

Аналізуються проблеми легітимності влади та авторитету керівника, визначається їхній взаємозв'язок та співвідношення. Наголошується на тому, що легітимність влади та авторитет керівника є важливими чинниками сучасного демократичного управління.

Ключові слова: авторитет, легітимність, влада, керівник, довіра.

Україна як держава, українці як спільнота мають досить значуще геополітичне розміщення в світовому просторі та власну культурну автентичність. Відповідно до цього визначилася ціла низка проблем, що вже існують і продовжують своє нагромадження як усередині країни, так і через глобалізаційні процеси. Тому в умовах нинішньої кризи перед системою державного управління постає завдання вибору власного, притаманного національній культурі шляху розвитку, забезпечення суспільства і держави від різного роду соціальних і психосоціальних дисфункцій, досягнення гармонійності суспільно-владних відносин. У цьому контексті особливо актуалізується проблема легітимності влади і авторитету керівника.

Явища влади й авторитету досліджуються з давніх часів (Аристотель, Аврелій Августин, Геракліт, Іларіон, Піфагор, Платон, Сократ, Ярослав Мудрий, Нестор та ін.). У подальшій історії світової думки цій проблемі приділяли увагу представники різних філософських і соціальних концепцій (Т. Адорно, Т. Аквінський, Дж. Віко, М. Вебер, Г. Гегель, К. Гельвецій, Т. Гоббс, Е. Дюркгейм, Ф. Енгельс, І. Кант, М. Кузанський, Р. Коллінз, Н. Маківалеллі, Ф. Петрарка, П. Сорокін, Л. Фейєрбах, З. Фройд, М. Фуко, Е. Фромм, М. Хоркхаймер та ін.). В українській суспільно-політичній думці тема влади й авторитету керівника розкривалася в контексті пошуків шляхів розбудови української державності (М. Грушевський, Д. Донцов, Ю. Липа, В. Липинський, М. Драгоманов, І. Франко та ін.).

На теперішній час у різних наукових напрямках сформовано традиційні підходи до розуміння влади й авторитету. Наприклад, філософсько-теоретичний аспект дослідження феномена авторитету базується на традиційному концепті, за яким авторитет – це форма і результат соціальної взаємодії (В. Богданов, Т. Бондаренко, Г. Вептруска, І. Єфремов, Л. Завірюха, А. Комина, І. Салабеков, В. Солдатов та ін.). У політичній науці авторитет розглядають як близьке до влади явище і осмислюють його з позицій лідерства особистості (Г. Дідух, Дж. Джонс, Х. Джерард, Дж. Картрайт, О. Єгорова-Гатман, О. Кобилянська, О. Лабковська, А. Лисюк, Б. Новожилов та ін.).

Водночас, можна констатувати, що проблему розкриття феномена авторитету в умовах демократичного врядування взагалі та його українського різновиду зокрема не висвітлено належним чином, і вона потребує більш повного розгляду.

Цією статтею ставиться на меті проаналізувати проблему легітимності влади та авторитету керівника, розкрити їхній взаємозв'язок та соціально-інтерактивне значення для демократизації державного управління України.

Проблема влади є стійкою, глибинною і вічною в суспільному житті. У загальному сенсі поняття “влада” розуміється як здатність і можливість здійснювати свою волю, чинити певний вплив на діяльність людей за допомогою того чи іншого засобу – авторитету, права чи насилля. На перший погляд, визначення поняття “влада” демонструє простоту й очевидність. Проте згадка про засоби її застосування – право, сила, насилля, вплив, авторитет – вносить деякі складнощі в його осмислення.

Аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку, що однозначного визначення поняття “влада” не існує. В Енциклопедичному словнику з державного управління влада – це “здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності. Сутнісно владою є відносини управління (керівництва), панування, підпорядкування, покори” [3].

Відповідно виникає розуміння того, що “влада” – це відносини, зв'язки, що існують між людьми, суспільством чи державами, оскільки саме відносини є фактором взаємозв'язку всіх явищ, де залежність одного від деякого є такою, що зміна одного створює умови для зміни іншого.

За М. Вебером (1922 р.), влада – це ймовірність того, що один актор (латин. *auctor*, від *augeo* – збільшую, примножую) у межах соціальних відносин буде спроможним реалізувати власну волю, незважаючи на спротив [2]. Слід додати, що в давніх джерелах *augeo* – це ще й творча дія в поживному середовищі, яка є правом і перевагою природних сил і Богів. “Будь-яке слово, вимовлене владою (авторитетом), зумовлює деяку зміну у світі, створює щось. Це прихована якість, що висловлює *augeo* – сила, що змушує рости все живе і надає життя закону” [1, с. 188]. Отже, авторитетна влада – це могутня природна сила, що спрямовується на творення буття. Макс Вебер аналізував феномен влади в різних аспектах, а саме в соціологічному, економічному, психологічному, політичному й етичному. Водночас, його позиція не обмежувала типи прояву влади примусом і насиллям. Учений позитивно розцінював переваги переконання, впливу, авторитету і легітимності. Зокрема, вплив – це одна з форм реалізації влади, де об'єктивними критеріями її корисності послуговують загальнолюдські цінності й інтереси суспільства. За своїми сучасними значеннями поняття “влада” і “вплив” хоча і перетинаються, проте відрізняються, оскільки в них закладено різні сенси. Наприклад, “влада” – це здатність чи потенціал, а “вплив” – дія, прояв сили авторитету. Інакше кажучи, внаслідок впливу влади або її представників відбувається зміна уявлень, думок чи поведінки особи або групи людей через такі основні механізми, як зараження, навіювання, наслідування, переконання дифузії культурних зразків та ін.

Отже, вплив – це одна з форм здійснення влади, сутністю якої є процес і результат істотної зміни смислових утворень, настанов і систем цінностей, а також поведінкової активності людини при взаємодії в умовах спільної діяльності тощо. Доречно зауважити, що і вплив, і авторитет мають проявлятися тією мірою, якою одна сторона, мобілізуючи свої можливості, намагається змінити поведінку іншої. Відповідно до цього значущим стає факт розуміння представниками влади мінливості міри для

кожного відповідного випадку, а не єдина міра і спільний масштаб для всіх випадків. Вочевидь, міра – це рівень поєднання владних можливостей і адекватного сприйняття їх тими, на кого цей вплив спрямовано. Спрямування й регулювання поведінки людей значною мірою залежить від поширених серед них настанов, культурних цінностей та зразків поведінки. Тому вплив може бути реальною силою, що сприймається громадськістю як позитивно (легітимно), так і негативно (нелегітимно).

Як відомо, одним із смислів категорії “легітимний” (від латин. *legitimus, legitima, legitimum*) є законний, правомірний, юридичний, правовий. У такому трактування цей термін може застосовуватись як синонім поняття “легальний”, – власне, законний. Оскільки легальність влади – це її нормативно-правова законність, що її закріплено в державних документах, то поняття легітимності є доповнювальним і більш глибоким, що включає значення морального виправдання та соціально-психологічного визнання влади. Отже, легітимність не зводиться до визнання права, а є процесом із застосуванням способу, завдяки якому влада отримує виправдання.

Тож, поняття “легальність” означає законність влади, а поняття “легітимність” поряд із правовим має ще й ціннісний та морально-психологічний компоненти.

Зауважимо, що першими “теоретиками легітимності” влади, які передбачили веберівську методологію типів легітимності і влади, були Платон та Аристотель. Парадоксальним є той факт, що когнітивний прорив, що його здійснила інтелектуальна еліта грецьких полісів, набув характеру соціальних практик у структурах управління Риму та в імперіях-республіках феодальної Європи. Зокрема, римський сенат та імператор, щоб здобути владний авторитет, змушені були виступати свого роду “інституційною рамкою” народної згоди, являючи зачатки відмінності та єдності державності й громадянського суспільства. Авторитет у християнській Європі визначався як серце влади в двоєдності її концентрації та зворотного розподілу. Схоже розуміння фундаментального співвідношення між владою й авторитетом знайшло яскраве вираження в афористичній формі в Цицерона: “Влада в народі, авторитет у сенаті” [8, с. 110–111].

Однак необхідно підкреслити, що поняття “легітимний тип влади” у специфічно соціологічному сенсі було введено саме М. Вебером. Наприклад, вчений у праці “Господарство і суспільство” (опубліковано в 1922 р.) визначає три “ідеальних типи” легітимності влади, наголошуючи, що поняття “легітимна влада” й “авторитет” – синоніми. Учений вводить у соціологію поняття “визнання” і перетворює його на категорію “орієнтація на іншого”, що виявилось визначальним моментом соціальної дії. Сучасне суспільство, приймаючи правила легітимації влади, передбачає можливість різного розуміння її сенсів, де кожен із них може бути соціально визнаним, що означає – цінним та авторитетним. Тому легітимація – це не об’єктивна даність суспільно-політичного ладу, а суб’єктивна властивість суспільного уявлення або визнання влади громадськістю. Інакше кажучи, легітимна влада – це така, що визнається тими, хто їй підкоряється, за рахунок надання їй бонусу, винагороди у формі довіри, однак ці дивіденди необхідно постійно підтверджувати.

Для вчених ХХ ст., зокрема Т. Парсонса, влада – це можливість досягнення соціальних і суспільних цілей, і в цій якості вона є аналогічною грошам, послуговуючи основою узагальненої здатності досягати цілей. У соціологічному контексті влада повинна визнаватися первинним поняттям. Вона потенційно визначає всі відносини, але вони мають різні компоненти, що вимагають урахування їхньої специфіки [8]. Окреслюючи значущість феномена влади, Е. Гідденс наголошує, що визнання її

первинності зумовлене тим, що влада – це перетворювальна здатність людини або здатність втручатися в перебіг подій задля їхньої зміни. Проте, хоча влада потенційно визначає всі відносини, це поняття слід розбити на різні компоненти, перш ніж ефективно використовувати. Головну відмінність вчений вбачає між двома типами ресурсів влади, зокрема матеріальними (економічними або ті, що розподіляються) й авторитетними, включно з легітимним авторитетом, а також багатьма іншими аспектами авторитетної влади, акцентуючи, що жоден із них не має переваги [10].

Отже, влада за своєю суттю є людським феноменом – складним і винятковим, який важко з чимось порівняти. Влада – це особливі стосунки між людьми, право і можливість одних повелівати, розпоряджатися й управляти іншими; здатність і можливість одних здійснювати свою волю щодо інших. Інакше кажучи, влада – це можливість спрямування діяльності й поведінки людей за допомогою різноманітних засобів, зокрема авторитету, впливу, легітимності. Останнє є одним із показників ефективності політичної влади, що відбиває ставлення громади до неї, коли більшість народу визнає владу законною і справедливою. Тим самим легітимність означає згоду народу з владою, коли він добровільно визнає її право ухвалювати рішення, що повинні виконуватися. Отже, будь-яка легітимна влада – форма політичного правління, за допомогою якої керівники успішно зберігають претензію на те, що вони управляють по праву відповідно до закону чи традиції, підтверджують свій авторитет, доводячи населенню, що саме вона найбільшою мірою відповідає його інтересам. Специфіка легітимної влади полягає в тому, що цей феномен забезпечує особливу конфіденційність – довірливість владних відносин, їхнє визнання й узгодженість.

Феномен довіри потребує особливої уваги. Довіра (англ. *trust*) – це психологічний стан, за якого люди покладаються на будь-яку думку, що здається їм авторитетною, і тому відмовляються від самостійного дослідження питання, яке може бути ними вивчене. Довіра – це впевненість у чийсь сумлінності, щирості, у правильності чогонебудь [11]. Виявляти довіру – означає віддавати свою довіру в заставу, але з подальшим поверненням. Відносини, які встановлюються між людиною, наділеною владою, і тим, хто їй підпорядковується за своєю волею, подекуди фіксуються в понятті “особистої відданості”. Головним же сенсом поняття “відданість” є латинське слово *fides* (первинне значення – довіра, авторитет), що пов’язує його зі значенням “кредит довіри”. Це явище належить до сфери відносин у владі, реалізуючись як протекція, що надається тому, хто підкоряється владі, замість покори того, хто підкоряється. Феномен довіри означає впевненість у тому, що об’єкт довіри буде саме таким, яким ми його собі уявляємо відповідно до певних норм і вимог. Довіра передбачає формування настанови на те, що об’єкт довірчих стосунків відповідатиме нашим очікуванням щодо певних дій, їхньої якості, результативності та передбачуваності, проявляючи взаємність і відповідальність. Незважаючи на той факт, що довіра має специфічні риси, зокрема неможливість або відсутність достатнього підтвердження гарантій, довіра – це душевний стан, що виражає суб’єктивну оцінку вірогідності та передбачає формування певної емоційної настанови на здійснення очікуваного. Вирішальним тут стає необхідність перетворення душевного стану на спосіб життя. У визначенні поняття “довіра” акцентується увага на тому, що вона є життєво важливою в міжособистісних стосунках. Проте участь у таких функціональних системах, як економіка чи політика, – це вже не питання особистісних стосунків, тому воно вимагає впевненості, а не довіри. Вочевидь, наголошується на характері взаємозв’язку понять “довіра” і “впевненість”, де кожне з них може виступати підвалиною для формування іншого.

Е. Гідденс також вважає недоцільним розмежування цих понять і розглядає довіру, скоріше, як прояв упевненості. Довіра – кредит довіри агентам або абстрактним системам, що базується на своєрідному “зануренні у віру”, яка виносить за дужки ігнорування або брак інформації [10, с. 101].

Отже, феномен довіри є основоположним у понятті “легітимність”, у якому злилися елементи релігійного й політичного, ірраціонального та утилітарного.

Тривалий час у поняття “віра” вкладався лише релігійний сенс. Наразі це поняття характеризується тим, що приймає ті чи інші положення, які не потребують доказу, оскільки далеко не всі переконання людини можуть бути обґрунтованими та перевіреними. Частина з них приймається без доказів, з вірою в те, що ті чи інші переконання є правдивими, корисними, позитивними. У цьому розумінні віра є протилежною знанням, з якими асоціюється все те, що може бути перевірено, підтверджено, обґрунтовано, доведено. Аналізуючи специфічність понять “віра”, “довіра”, “упевненість”, констатуємо той факт, що це доволі складні процесуальні стани, що поєднують у собі раціональне та ірраціональне, знання й незнання, початок якого в часі визначити досить складно. Тож, віра, довіра, упевненість – фундаментальний психологічний стан людини як настанова ціннісного ставлення до іншого, що означає можливість довіряти комусь себе, самому віддаватися на віру. Водночас довіра торкається питань, що перебувають у компетенції людського пізнання; довіряється той, хто не хоче чи не може вирішити або зробити щось самостійно, покладаючись на суспільну думку або на авторитетну особу. Тож, довіра може ще виникати з усвідомлення слабкості, невпевненості в собі, відповідно, виникає необхідність визнання авторитету. Інакше кажучи, довіра, позиціонує стосовно когось, на перший погляд, може створити ситуацію невпевненості у своїх силах. Однак ідея Н. Лумана про те, що кожне з цих понять може виступати основою для формування іншого, дозволяє не сумніватися у взаємозв’язку і взаємозалежності цих понять як безсумнівного усвідомлення особистісної сили.

Тож, довіра і впевненість володіють великою силою актуалізації та життєвого творення і є позитивною умовою внутрішнього розвитку людини. Вони також мають значення ключового положення для встановлення легітимної влади й авторитету. Інакше кажучи, це є той ресурс влади, за наявності якого люди з готовністю підкоряються наказам, оскільки вважають владу легітимною. Відповідно, у ситуації, коли люди розуміють невинуватість (необґрунтованість чи несправедливість) наказів, довіра закінчується.

Як фіксувалося вище, актор – це той, хто щось започатковує, здійснює вплив, виконує роль суб’єкта, в органах державної влади авторитетний керівник є тією самою особистістю, яка сприяє досягненню управлінських цілей. За традиційними визначеннями поняття “керівник” має декілька значень, а саме: той, хто спрямовує чинючу діяльність; наставник, вихователь; той, хто очолює установу, організацію тощо; посада особистості, яка завідує чимось, або особа, яка обіймає таку посаду [4]; особа, яка керує чим-небудь [6].

У сучасній науковій літературі “керівник”, здебільшого, визначається як особа, наділена повноваженнями ухвалювати управлінські рішення та здійснювати організацію їхнього виконання, створюючи для цього належні умови. Водночас значна увага приділяється особистісним якостям керівника, наголошується на тому, що керівник – це та особистість, яка має організаторський талант і наділена суто людськими душевними якостями [7].

Отже, керівник – це посадова особа, наділена адміністративною владою. Інакше кажучи, увага зосереджується на статусі керівника, що визначається сукупністю прав та обов'язків посадової особи з акцентуванням уваги і на значущості того, що пов'язується з внутрішнім світом людини, її почуттями та переживаннями.

У державному управлінні поняття “керівник” визначається як особа, на яку офіційно шляхом призначення (обрання, затвердження) покладено функції керівництва державною або будь-якою іншою організацією, наділена формально регламентованими правами й обов'язками, зокрема правом висувати юридично-владні вимоги і застосовувати засоби дисциплінарного впливу до органів та осіб, які перебувають у його службовому підпорядкуванні. Він репрезентує організацію у взаємовідносинах з іншими організаціями. Головне призначення керівника в органах державної влади – забезпечення їхнього ефективного функціонування. Реальний його вплив на діяльність організації базується на офіційних повноваженнях, організаторських здібностях і особистому авторитеті. Керівник у державному управлінні – посадова особа державного органу або його апарату та інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій. Функції, виконувані керівниками в державному управлінні, зумовлюють виділення основних категорій керівників, зокрема: низової, середньої та вищої ланок. Категорії керівників на державній службі в Україні визначаються відповідно до Закону України “Про державну службу” шляхом класифікації посад. Головним критерієм класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу [9, с. 315].

Відповідно до наведеного доцільно конкретизувати найбільш значущі вимоги щодо претендентів на посаду керівника в органах державної влади, оскільки сучасний керівник має бути координатором і каталізатором. Тож, керівник в органах державної влади має стати провідником змін – суспільно-історичних, економічних, психологічних, політичних, що базується на довірі громади. Отже, він має бути скоріше моральним авторитетом, а не тим, хто видає накази. Тому сенс державної влади як феномена сучасного суспільного життя полягає у здійсненні авторитетного керівництва в її органах, яке сприймається підлеглими, на яких вона поширюється. Добровільно підкоряючись авторитетному керівникові, який адекватно віддзеркалює інтереси громадян, останні й легітимують владу, сприяючи її ефективності, а відтак – стабільності суспільно-політичного розвитку, досягненню спільного блага. Іншими словами, авторитет керівника – це той ресурс, що легітимує відносини між керівником і підлеглими, відповідно до якого встановлюються пріоритети щодо вибору імперативів, принципів та методів управління, які спрямовуються на досягнення накреслених управлінських цілей.

Поняття “влада” є полісемантичним, розгалуженим, воно має багато відтінків та нюансів і ототожнюється з пануванням, впливом, силою, авторитетом, легітимністю. Авторитет – тип влади, за якого люди з готовністю підкоряються керівникові, оскільки вважають його легітимним.

Проблема співвідношення легітимності влади й авторитету керівника є однією з найважливіших, оскільки способи її досягнення можуть бути дуже різноманітними. Специфікою легітимного авторитету є те, що цей феномен забезпечує особливу довіру у владних відносинах. Поняття “довіра” – це ціннісно-оцінний психологічний стан суб'єкта, що корелюється з категоріями “віра” і “впевненість”. Тож, віра, довіра, впевненість – це фундаментальний психологічний стан людини як настанова ціннісного

ставлення до іншого. Можливість довіряти комусь себе, самому віддаватися на віру і є основоположним у встановленні легітимної влади й авторитету керівника.

Легітимність влади та її авторитет – це певною мірою схожі феномени. У них відбивається ставлення громадськості до влади: коли вона визнається більшістю народу законною і справедливою, коли народ погоджується з владою, коли він добровільно визнає її право ухвалювати рішення, що повинні виконуватися. Чим нижчим є рівень легітимності, тим частіше влада спиратиметься на силовий примус, тому легітимність влади та авторитет керівника – показники демократичності та ефективності державної влади. За демократичних умов легітимації підлягають всі основні елементи механізму утворення авторитету: інституції, через які він здійснюється, управлінські ролі носія авторитету, спосіб проголошення і структура самих авторитетних вимог і розпоряджень. Процес легітимації влади й керівників різних рівнів державного управління є перманентним і вимагає нових форм теоретичного осмислення та практичної реалізації, що складає перспективи подальших розвідок щодо цієї проблеми.

Література:

1. Библия. Комментарии // Рос. библейское общ-во. – М., 1997 – 688 с.
2. Вебер М. Типы господства / М. Вебер. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.php.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз., 2000. – 1536 с.
5. Каптерев С. Е. Авторитет государственной власти и процессы трансформации в современной России : монография / С. Е. Каптерев ; под. общ. ред. акад. О. А. Колобова ; [науч. ред. д.и.н., профессор С. В. Устинкин]. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2005. – 605 с.
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 8000 слов и фразеологич. выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; РАН, Ин-тут русского языка им. Виноградова. – Изд. 4-е, дополн. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
7. Омаров А. М. Руководитель: размышления о стиле управления / А. М. Омаров. – М. : Прогрес, 1984. – 118 с.
8. Парсонс Т. Социальная система / Т. Парсонс // О социальных системах / [пер. с англ. В. Чесноковой, Г. Беляевой, В. Герчикова, Н. Осиповой ; под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского]. – М. : Академ. Проект, 2002. – С. 73–520.
9. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
10. Giddens A. The Consequences of Modernity / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1996. – 186 p.
11. Brockhaus Enzyklopädie: Deutsches Wörterbuch / Reh-Zz Günther Drosdowski Ausgabe : 19. – Herausgeber : Brockhaus, 1995. – P. 1360.

Petrovskiy P. M., Novachenko T. V. The problem of legitimacy and authority of the head.

The article analyzes the problems of legitimacy of power and authority, is determined by their relationship and ratio. It is noted that the legitimacy of power and authority are indicators of the effectiveness of political control.

Key words: authority, legitimacy, power, head, trust.

Надійшла до редколегії 19.03.2015 р.

УДК 321.01:65.012.12

О. А. Мельниченко,

д.держ.упр., проф.,

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

АНТИКРИЗОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ

Уточнено сутність поняття “криза”. Узагальнено сутнісні ознаки антикризового управління, перелік його підсистем, принципів і форм, а також етапів, важелів, заходів реалізації антикризової політики держави. Визначено пріоритетні її напрями.

Ключові слова: криза, антикризове управління, антикризова політика держави, пріоритетні напрями.

Нинішній період своєї незалежності Україна потерпала від низки криз: економічної кризи, зумовленої розривом господарських зв'язків і гіперінфляцією (1993–1994 рр.); фінансової кризи боргової природи (1998–1999 рр.); глобальної фінансової кризи, яка оголила внутрішні економічні проблеми, що є наслідком глибокої рецесії в національній економіці (2008–2009 рр.); економіко-політичної кризи, зумовленої анексією Криму та проведенням АТО на Донбасі (2014–2015 рр.). Хоча країна здолала негативні ефекти попередніх криз, але її населення “так і не стало єдиною багатонаціональною сім'єю, політичною нацією, тобто сукупністю громадян держави, згуртованих спільною волею жити й рухатися в майбутнє разом, гордих за свою країну. Катастрофічне падіння обсягів виробництва, зниження ділової активності суб'єктів господарювання, масштабне безробіття, “параліч” платіжно-розрахункової системи й криза банківської ліквідності, скорочення імпорту та експорту, зменшення доходів бюджету і валютних надходжень при значному нагромадженні зовнішньої та внутрішньої заборгованості, істотне зниження реальних доходів і рівня життя населення не лише засвідчили нерациональність структури та рівня розвитку окремих елементів і підсистем економіки, а й чітко відобразили недоліки та прорахунки” [29, с. 4] в антикризовій політиці держави, що й актуалізує дану проблематику.

Проблематика виходу з економічних криз і подолання загроз їхнього виникнення стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (В. Шарий), економіки (О. Головченко, Н. Дудко, А. Ігольников, О. Кузнецов, В. Мазуренко, О. Манойленко, В. Стіпахно, С. Хвалінський) та ін. Саме недостатня її вивченість є вагомою причиною збереження значного інтересу до цієї проблематики. Зокрема, А. Городецький конкретизує дилеми державної економічної політики та визначає роль продуктивності праці як основи посткризового інноваційного зростання [10]. Є. Кузнецовим досліджені сутності кризи підприємства та визначені основні чинники, що її спричиняють у сучасних умовах господарювання [17]. Г. Ортіна обґрунтовує основні складові антикризового потенціалу реального сектора економіки [3]. В. Тарасевич пропонує найважливіші орієнтири та напрями виходу країни та національної економіки зі стану системної кризогенної неадекватності [33]. Л. Фурдичко визначає основні напрями політики держави щодо безпеки національної

економіки в умовах кризи [36]. О. Шапуровим запропонована концепція антикризового управління на основі взаємодії системи латентних процесів і системи діагностики явних загроз [39].

Відаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити на існуванні дефіциту комплексних досліджень у цій царині, а відтак, необхідності продовження наукових розвідок за цією проблематикою.

Метою статті є розроблення рекомендацій з удосконалення державної політики щодо зниження негативних ефектів від економічних криз. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) уточнити сутність поняття “криза”; 2) узагальнити: сутнісні ознаки антикризового управління; узагальнити перелік його підсистем, принципів і форм, а також етапів, важелів і заходів реалізації антикризової політики держави; 3) визначити пріоритетні її напрями.

Хоча ця проблематика не нова для вітчизняної науки, але на сьогодні відсутнє усталене тлумачення поняття “антикризова політика держави”. Оскільки більшість складних утворень є узагальненим відображенням його складових, убачається за доцільне сутність цього поняття розкрити через зміст його складових: “державна політика”, “протидія кризам”.

Більшість словників витлумачують кризу як різку зміну звичайного стану речей; порушення стабільності; злам, розклад, занепад, загострення (політичних, економічних, соціальних) протиріч. При цьому більшість науковців виділяє такі ознаки кризи: явище та процес [20]; невід’ємний етап циклічного розвитку системи [18; 38]; переламний етап функціонування [37]; зовнішній і внутрішній вплив [30; 37]; локальний чи глобальний характер; різний вплив на суб’єктів господарювання [20]; момент дезорганізації системи, фактор її самоорганізації [4]; крайнє загострення протиріч [2]; неузгодженість діяльності окремих систем [3]; відображення суперечності функціонування й розвитку [19]; хиткий [30], складний, загострений стан, різкий злам або занепад [16]; загроза життєстійкості [2; 3]; руйнування старого [20] і стимулювання якісних трансформацій [9; 20; 30; 38]; потреба в якісно новому реагуванні [37].

Як не парадоксально, кризи можуть мати позитивний характер: “персонал здобуває досвід антикризової діяльності, розробляються та апробуються нові антикризові методики, а підприємство виходить із кризи сильнішим, мобільнішим, ефективнішим або ж перестає існувати” [40, с. 17–18]. Але “більшість науковців розглядає кризи виключно з негативної сторони” [17, с. 61], оскільки ті, залежно від їхньої “стадії та глибини” [20, с. 14], завдають певної шкоди національним економікам, що змушує держави й представників бізнесу протидіяти цьому суспільному феномену, тобто перешкоджати йому.

Намагання влади та бізнесу протидіяти негативним виявам попередніх і поточних криз, а також попередити такі прояви в майбутньому, реалізуються через *антикризове управління*, якому притаманні такі сутнісні ознаки: процес [15]; розроблення й реалізація заходів [2; 5; 15; 39; 42]; раціональність [42]; новаторство [2]; оперативний [2; 8], попереджувальний, стратегічний і тактичний [8] механізми [8; 15] управління [2; 8; 19; 26; 43]; передбачення [2] й запобігання небезпеці кризи [15; 43]; виявлення [39] та діагностика загроз [8; 19; 39; 43] і аналіз їх симптомів [2]; зниження негативних наслідків кризи [2; 39]; недопущення банкрутства [19; 43]; стабілізація [8; 39]; відновлення платоспроможності та достатнього рівня фінансової стійкості [5; 15; 19]; виведення з кризи [5; 8; 15; 19; 26; 42]; стимулювання подальшого розвитку [2; 26].

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою дозволили виділити так:

– *види антикризового управління*: кризове управління, попереджувальне чи ризикове управління [39];

– *підсистеми антикризового управління*: антикризовий виробничий менеджмент [5]; антикризовий фінансово-економічний менеджмент; антикризовий (у тому числі інноваційний) менеджмент; антикризове управління персоналом [5; 19; 25]; антикризове операційне управління [19]; антикризове організаційне управління [5; 19; 42]; антикризова інвестиційна політика; антикризовий (у тому числі організаційно-виробничий) маркетинг; діагностика фінансового стану та оцінювання перспективи його розвитку [5; 25; 31; 42]; аналіз зовнішнього середовища та потенційних конкурентних переваг для вибору стратегії розвитку; бізнес-планування підвищення конкурентоспроможних переваг і фінансового оздоровлення [42]; організація ліквідація [31];

– *принципи антикризового управління*: багатоваріантності й допустимості ризику; маркетингової орієнтації виробництва; мотивації; об'єктивності та реалістичності оцінювання ситуації; полісу кризи; упередження розв'язання проблем; формування сприятливих можливостей; часових обмежень [1; 6; 28; 34]; оптимальності [1; 6; 28; 34; 39]; адекватності реагування на реальні загрози; повної реалізації внутрішніх можливостей; ранньої діагностики кризових явищ; терміновості реагування на кризові явища [13]; динамічної стійкості та протидії кризі; змінюваності; зняття енергії та елімінації; інерції та стабільності; концентрації, збалансування та інтеграції; обмеження інформованості [20]; діагностики та моніторингу антикризового управління; ефективності; послідовності реагування; системності [39]; взаємодоповнюваність ринкової дисципліни і державного регулювання; повнота охоплення; спрямованість на стимули агентів ринку [7]; дотримання загальнодержавних інтересів; науковості; прозорості; рівності; самостійності [24];

– *форми антикризового управління*: корпоративне управління, антикризова політика держави;

– *етапи антикризової політики держави*: визначення ступеня та глибини кризи; діагностика явних загроз; ідентифікація стадії розвитку кризи; застосування відповідних стабілізаційних механізмів; оцінювання ефективності застосування відповідних механізмів [39];

– *важелі антикризової політики держави*: регуляторні; стабілізаційні; трансформаційні [20];

– *заходи антикризової політики держави*: викуп проблемних активів; вливання капіталу; надання ліквідності центральним банком; поширення державних гарантій на певні види зобов'язань фінансових установ; розширення схем гарантування депозитів [7]; бар'єри для злиття й поглинання; валютні інтервенції; введення адміністративних заходів; встановлення лімітів; встановлення різних імпорتنних та експортних тарифів; грошова емісія та стерилізація грошової маси; державні замовлення та закупівлі; здійснення політики прискореної амортизації; ліцензування та квотування; надбавки, дотації, позики; пільги в оподаткуванні та кредитуванні; регулювання цін; цільові субсидії [22].

Глобальна фінансова криза (2008–2009 рр.) особливо гостро поставила проблему ролі держави в ринковій економіці. Однак, “як показує світовий досвід, тільки держава може розробляти й організувати реалізацію довгострокової стратегії економічного та

соціального розвитку. Саме держава якнайповніше виражає загальнонаціональні інтереси, визначає формат реалізації приватних інтересів, несе відповідальність за вектор економічного та соціального розвитку. Держава має бути дійовим засобом як перебудови продуктивних сил, науково-технічного вдосконалення виробництва, так і серйозних змін у фінансово-економічній сфері” [29, с. 6]. “Держава як економічний суб’єкт забезпечує собі роль активного учасника ринку, виступаючи на ньому як споживач, продавець, власник, менеджер, роботодавець, суб’єкт створення й споживання публічних благ тощо. Саме тому вона зацікавлена в сприятливих та ефективних умовах функціонування ринкових інститутів і закріпленні кращих бізнес-моделей” [35, с. 10]. Досягненню цієї та інших цілей послуговує відповідна *державна політика* – “напрям дій або утримання від них, обраний органами державної влади для розв’язування певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем” [14, с. 122].

Для результативної протидії кризам необхідно враховувати їх природу, тобто об’єктивні, суб’єктивні [18]; внутрішні, зовнішні загрози [5; 18; 23; 40]; демографічні, енергетичні, інформаційні, культурні, маркетингові, науково-технічні, правові, природничі, ринкові, технологічні, управлінські, фінансові [18]; національно-релігійні [4], військові, екологічні, організаційні, соціально-економічні, суспільно-політичні чинники [4; 18], специфічні ризики та ризики економічного зростання, зовнішнього сектора економіки, фінансової системи, функціонування системи державного управління, цінової стабільності [23]; виклики розвитку, гуманітарні виклики та виклики нового світового ладу [10]. Погодьмось, що “роль і значення деяких чинників змінюються з плином часу залежно від різних економічних та історичних умов розвитку суспільного виробництва” [18]. При цьому “процес виникнення криз і характер їх перебігу взаємообумовлений закономірностями розвитку бізнес-структур і зміною характеристик зовнішніх чинників, що носить циклічний (закономірний), системний (структурний) і ситуаційний характер. У підґрунті виникнення кризових явищ є фундаментальний принцип асиметрії, що відображається як у неспівпадінні циклів виробництва, споживання й обігу, функціонування та розвитку соціально-економічних систем різних економічних рівнів, інтересів суб’єктів господарських відносин, розбалансуванні структурних елементів, що дозволило виділити комплекс протиріч, які полягають у базисі циклічного та системного характеру розвитку кризи” [20, с. 13].

“Обсяги й масштаби проблем, що стоять перед Україною, вимагають від держави і суспільства розробки та затвердження єдиної комплексної довгострокової програми реформ, яка не обмежувалася б рамками циклів передвиборних кампаній, а забезпечувала спадкоємність при змінах складу уряду” [29, с. 5]. Ситуація ускладнюється через стагнацію національної економіки, недосконалість її структури, зростання диференціації територій за рівнем їхньої розвиненості, що в сукупності лише посилює протистояння між стратами щодо вирішення проблем економічного, ідеологічного, політичного, релігійного, соціального та іншого характеру.

До того ж країна “переживає процес швидкого перетворення на периферію світової капіталістичної системи. Неоліберальні реформи, які включали приватизацію, лібералізацію фінансів і торгівлі, дерегуляцію економіки, мали на меті відкрити транснаціональному капіталу нові, до того закриті для нього сфери діяльності, вбудувати країни з перехідною економікою у світову капіталістичну систему на позиціях експлуатованої периферії. Для цього Українську державу і було усунено від управління економікою за порадами “друзів” [29, с. 6–7]. Однак результати таких зрушень невтішні.

“Технологічна й структурна відсталість, досить високий ступінь соціального неблагополуччя, масштабна бідність, соціальні контрасти, прогресуюча комерціалізація соціальної інфраструктури, зниження доступності послуг освіти, охорони здоров’я, якісного відпочинку, споживацька модель розвитку, розшарування населення за рівнем добробуту, розрив доходів і рівня продуктивності праці, упав престиж робітничих, технічних та інженерних професій” [10, с. 75]. “У світогосподарських зв’язках Україна зберігає статус постачальника сировини й ринку збуту для країн Заходу. Технологічний розвиток вітчизняної промисловості дедалі більшою мірою починає залежати від інтелектуальної продукції інших країн. Обладнання, машини, технологічний досвід, ноу-хау дедалі частіше купують у більш розвинених державах. Однак країна, концепція управління якої спирається на імпорتنу техніку й технологію, незмінно опиняється в залежному становищі від промислово розвинених країн. Таким чином, консервація технічної відсталості викликає й економічну відсталість держави” [12, с. 7]. За цих умов без відродження духовності ніяка влада не зможе модернізувати економіку.

Для того щоб “Україна не залишилася на периферії глобального прогресу і нового устрою світового господарства, у стратегії її розвитку необхідно враховувати, що механізм міжнародних економічних відносин у XXI ст. кардинально змінюється і все більше базується на високому ступені координації регулятивних дій як в окремо взятій країні, так і між країнами, але при цьому кожна держава дбає, насамперед, про захист своїх національних інтересів. Відтак, Україна повинна розробити і впровадити інституційно-ринкову модель економічного відновлення на основі пріоритету національних інтересів, яка надасть можливість протистояти сучасним викликам глобалізації та позиціонувати себе у глобалізованому світі, не опинившись у ролі придатка світової економіки” [11, с. 9]. виправити ситуацію можливо лише за умови консолідації держави, бізнесу та громадськості під час реалізації антикризової політики держави за такими пріоритетними напрямками:

- відновлення просторової стійкості на первісному або новому рівні;
- інтеграція у більш масштабні корпоративні структури, їхня елімінація як стійких форм організації діяльності [20];
- визначення стратегічних цілей та засобів розвитку;
- забезпечення економічної безпеки, нейтралізація загроз і чинників нестабільності;
- підтримка макроекономічної та структурної рівноваги в тій частині, у якій ринковий механізм виявляється безсилим;
- підтримка національного бізнесу в зовнішньоекономічній сфері, координація його діяльності для досягнення конкурентоспроможності вітчизняної економіки в умовах глобалізації світового господарства;
- формування й забезпечення економічного порядку завдяки розробленню та гарантуванню реалізації норм і правил поведінки у відносинах економічних агентів;
- формування сприятливого інвестиційного й підприємницького клімату, а також сприятливих соціальних умов функціонування економіки (у тому числі соціальну підтримку цілей і засобів реалізації національної стратегії) [41];
- скорочення споживання енергетичних ресурсів;
- недопущення необгрунтованого ціноутворення;
- структурна перебудова економіки і модернізація виробництва на основі технологій V та VI укладів;
- розширення внутрішнього ринку і створення інвестиційної системи, що спиратиметься на внутрішні джерела фінансування.

Отже, на підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “криза”, під яким слід розуміти істотне, циклічне погіршення стану економіки, що є загрозою життєдіяльності для окремих її суб’єктів.

Кризи, що виникають час від часу під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, відіграють важливу роль у розвитку економік, сприяючи “витісненню” з ринку “слабких” гравців та оновленню асортименту продукції та матеріально-технологічної бази суб’єктів господарювання.

Під *антикризовою політикою держави* слід розуміти “напрямок дій органів державної влади з розробки і реалізації комплексу заходів, спрямованих на передбачення та попередження криз, а у разі їх настання – мінімізацію негативних ефектів, поступовий перехід до економічного розвитку” [21, с. 319].

Наявна в Україні ситуація є відображенням як нагромаджених внутрішніх економічних і політичних проблем, так і негативного впливу нещодавньої глобальної фінансової кризи, без вирішення яких неможливо сподіватись на швидке виведення національної економіки з економічної кризи.

Антикризова політика держави має використовувати наявні резерви національної економіки та створювати нові можливості для її збалансованого розвитку.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме дальшому поліпшенню впливу держави на соціально-економічну ситуацію в країні.

Література:

1. *Александров Г. А.* Антикризисное управление: теория, практика, инфраструктура / Г. А. Александров. – М. : Бек, 2007. – 544 с.
2. Антикризисное управление : учебник / Э. М. Коротков, А. А. Беляев, Д. В. Валовой [и др.]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 432 с.
3. *Балашов А. П.* Антикризисное управление : учеб. пособие / А. П. Балашов. – Новосибирск : ГУП РПО СОСХН, 2004. – 176 с.
4. *Белай С. В.* Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Белай. – Х. : Вид-во НАНГУ, 2015. – 349 с.
5. *Бланк И. А.* Финансовый менеджмент : учебник / И. А. Бланк. – 2-е изд., перераб. и доп. – К. : Эльга ; Ника-Центр, 2004. – 656 с.
6. *Бляхман Л. С.* Основы функционального и антикризисного менеджмента : учеб. пособие / Л. С. Бляхман. – М. : Изд-во Михайлова В. А., 2007. – 380 с.
7. *Богдан Т. П.* Глобальна фінансова криза та виклики для економічної політики в посткризовий період / Т. П. Богдан // *Фінанси України.* – 2010. – № 6. – С. 3–14.
8. *Большаков А. С.* Антикризисное управление : финансовый аспект : монография / А. С. Большаков. – СПб. : Изд-во СПбГУП, 2005. – 132 с.
9. *Гаврилюк О. В.* Стратегії мінімізації негативних наслідків кризи / О. В. Гаврилюк // *Регіональна економіка.* – 2009. – № 2. – С. 7–13.
10. *Городецький А. Є.* Антикризове регулювання і моделі посткризового розвитку Росії / А. Є. Городецький // *Економіка України.* – 2013. – № 4. – С. 67–79.
11. *Грищенко А. А.* Міжнародна координація розвитку національних економік як умова попередження глобальних фінансово-економічних криз / А. А. Грищенко // *Актуальні проблеми економіки* – 2010. – № 9. – С. 3–11.
12. *Денисенко М. П.* Глобальна велика депресія – криза неоліберальної системи господарювання / М. П. Денисенко // *Економіка та держава.* – 2009. – № 1. – С. 6–8.
13. *Добровольська О. В.* Антикризове управління підприємством: сутність, етапи здійснення та основні антикризові заходи / О. В. Добровольська, А. М. Лисовська // *Економічний форум.* – 2012. – № 2. – С. 288–292.
14. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 4 : *Галузеве управління* / [наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін.]; НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 648 с.

15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.] ; НАДУ. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
16. *Іванюта С. М.* Антикризове управління : навч. посіб. / С. М. Іванюта. – К. : ЦУЛ, 2007. – 288 с.
17. *Кузнєцов Є. С.* Сутність поняття “криза підприємства” та основні чинники її виникнення / Є. С. Кузнєцов // Економіка та держава. – 2013. – № 3. – С. 60–63.
18. *Кузнєцова Л.* Цінові шоки 2006–2009 рр. та їх наслідки для економіки України / Л. Кузнєцова // Економіка України. – 2010. – № 3. – С. 60–73.
19. *Лігоненко Л. О.* Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій : монографія / Л. О. Лігоненко. – К. : Вид-во КНТЕУ, 2001. – 580 с.
20. *Манойленко О. В.* Антикризове управління у корпоративному секторі економіки : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / О. В. Манойленко. – Х., 2010. – 39 с.
21. *Мельниченко О. А.* Антикризова політика держави: сутність та складові / О. А. Мельниченко // Становлення сучасного українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф., 27 берез. 2015 р. : у 2 ч. Ч. 1. – К. : Вид-во КНУКіМ, 2015. – С. 317–320.
22. *Мельниченко О. А.* Управління структурними зрушеннями : підручник / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.
23. *Мищенко В. І.* Взаємодія органів державного управління як фактор подолання фінансової кризи / В. І. Мищенко, Р. С. Лисенко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 50–57.
24. *Новікова Н. Л.* Організаційно-економічні умови соціального відродження села : дис. ... к.е.н. : спец. 08.07.02 “Економіка сільського господарства і АПК” / Н. Л. Новікова. – К., 2005. – 167 с.
25. *Оглобіна В. О.* Теоретичні засади антикризового управління / В. О. Оглобіна // Держава та регіони. – 2012. – № 1. – С. 31–35. – (Серія “Економіка та підприємництво”).
26. *Олешко А. А.* Антикризіві програми і плани національних господарств: особливості реалізації та перші результати / А. А. Олешко // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 23–27.
27. *Ортіна Г. В.* Антикризівий потенціал реального сектора економіки / Г. В. Ортіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 18. – С. 81–84.
28. *Осадча О. А.* Сутність, принципи, функції та методи антикризового управління підприємствами машинобудування / О. А. Осадча // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 11. – С. 148–155.
29. *Осковський В.* Про економічну політику сталого розвитку в Україні / В. Осковський // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 4–13.
30. *Попов Р. А.* Кризисный менеджмент индустриальной организации (теоретико-методологический аспект) / Р. А. Попов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2001. – 32 с.
31. *Семенов Г. А.* Стратегічна програма антикризового управління підприємством / Г. А. Семенов, О. В. Ярошевська // Держава та регіони. – 2010. – № 3. – С. 160–167. – (Серія “Економіка та підприємництво”).
32. *Слобода Л. Я.* Класифікація ризиків поглиблення фінансової кризи та характеристика їхнього прояву в Україні / Л. Я. Слобода, Ю. В. Банах // Регіональна економіка. – 2009. – № 1. – С. 156–164.
33. *Тарасевич В. М.* Про орієнтири і напрями виходу з кризи / В. М. Тарасевич // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 4–17.
34. *Терещенко О. О.* Антикризове фінансове управління на підприємстві : монографія / О. О. Терещенко. – К. : Вид-во КНЕУ, 2004. – 268 с.
35. *Трофимова В. В.* Трансформування економічних функцій держави в умовах становлення глобальної економіки / В. В. Трофимова // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 8–11.
36. *Фурдичко Л. Є.* Вплив фінансової кризи на економіку держави як потенційної загрози стратегічного рівня / Л. Є. Фурдичко // Економіка та держава. – 2013. – № 3. – С. 51–55.
37. *Чернявський А. Д.* Антикризове управління підприємством : навч. посіб. / А. Д. Чернявський. – К. : Вид-во МАУП, 2006. – 256 с.
38. *Чухно А.* Сучасна фінансово-економічна криза: природа, шляхи і методи її подолання / А. Чухно // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 4–18.
39. *Шапуров О. О.* Формування концепції антикризового управління на основі взаємодії системи латентних процесів та системи діагностики явних загроз / О. О. Шапуров // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 23. – С. 35–40.

40. Штангрет А. М. Антикризове управління підприємством : навч. посіб. / А. М. Штангрет, О. І. Копилюк. – К. : Знання, 2007. – 335 с.
41. Экономическая безопасность России в условиях трансформации социальной политики / В. Н. Некрасов, Л. В. Овчарова. – Ростов н/Д. : СКАГС, 2002. – 108 с.
42. Юн Г. Б. Методология антикризисного управления : учеб. пособие / Г. Б. Юн. – М. : Дело, 2004. – 432 с.
43. Keller R. Unternehmenssanierung: außergerichtliche Sanierung und gerichtliche Sanierung / R. Keller. – Berlin : Verl. Neue Wirtschafts-Briefe, 1999. – 271 s.

Melnychenko O. A. The anti-crisis policy of the state: the nature and priorities.

The essence of the 'crisis' concept has been specified. The essential characteristics of crisis management have been generalized with a list of its subsystems, principles and forms, as well as its stages, levers, and means of implementing the anti-crisis policy of the state. Priority directions have been identified.

Key words: crisis, crisis management, anti-crisis policy of state, priority directions.

Надійшла до редколегії 21.04.2015 р.

УДК 351

В. В. Сичова,

д.держ.упр., проф.,

професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ,

м. Харків

Н. Ю. Абакумова,

заступник начальника відділу організації працевлаштування населення

Харківського міського центру зайнятості,

м. Харків

О. А. Корженко,

студент факультету соціально-економічного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

ГЕНДЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ НА РИНКУ ПРАЦІ М. ХАРКОВА В 2014–2015 РР. (ЗА ДАНИМИ ХАРКІВСЬКОГО МІСЬКОГО ЦЕНТРУ ЗАЙНЯТОСТІ)

Наведено результати гендерної експертизи 1 092 звернень молоді віком 18–25 років до Харківського міського центру зайнятості в 2014–2015 рр. Кількісний, якісний і гендерний дисбаланс на ринку праці м. Харкова характеризується зростанням безробіття серед молодих жінок віком 24–25 років у січні 2015 р.; суперечностями між високим професійно-освітнім рівнем молодих жінок та пропозиціями низькооплачуваних робочих місць; існуванням професійної сегрегації за ознакою статі.

Ключові слова: гендерна експертиза, ринок праці, молодь, зайнятість.

Розвиток молодіжного сегмента ринку праці характеризується не лише посиленням протиріч між попитом на робочу силу молоді та її пропозицією, але й

гендерною професійною сегрегацією регіональної, галузевої та секторальної структури зайнятості. У зв'язку з проведенням антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях у 2014–2015 рр. на території Харківської області постала проблема розташування та працевлаштування вимушених переселенців із цих регіонів, зростає кількість безробітних, посилилася гендерна нерівність у сфері економічної зайнятості молоді, що актуалізує зазначену тему.

Останнім часом дослідження гендерних особливостей ринку праці привертають все більше уваги науковців. Основи аналізу гендерних відносин у соціально-економічній сфері заклали зарубіжні соціологи (Дж. Анкер, Т. Верлен, К. Делфі, М. Кімел, Дж. Скотт, Х. Хартман). Суттєвий внесок у застосування гендерних підходів до досліджень соціально-економічних відносин зробили В. Близнюк, Г. Герасименко, О. Грішнова, Е. Лібанова, Л. Лобанова, О. Макарова, В. Новіков, Ю. Саєнко, В. Сичова, В. Шещенко, О. Шестаковський та ін. Аналізуючи рівень економічної активності та зайнятості населення, проблеми безробіття та професійної сегрегації за ознакою статі, автори доводять наявність значних гендерних диспропорцій на ринку праці України. Особлива увага приділяється економічному становищу жінок та чоловіків, гендерному розриву в рівні заробітної плати, що має місце в усіх галузях економіки та зумовлює підвищений ризик зuboжіння жінок. Низку робіт присвячено аналізу ринку праці Харківської області (В. Гриньова, Н. Статівка). Разом із тим гендерні особливості зайнятості молоді на ринку праці міста Харкова досліджуються несистемно, фрагментарно, що підтверджує наукову актуальність цієї проблеми.

Метою роботи є виявлення гендерних особливостей економічної зайнятості молоді 18–25 років на ринку праці м. Харкова в 2014–2015 рр.

Молодіжний ринок праці, хоча і залежить від закономірностей функціонування загальнонаціонального ринку праці, має значною мірою власну динаміку розвитку. На конкурентоспроможність молоді на ринку праці впливають як об'єктивні чинники, так і специфічні соціально-демографічні та трудові характеристики цього сегмента людських ресурсів суспільства. Останніми роками в Україні простежується скорочення частини молоді у віці до 24 років у складі робочої сили. Така тенденція притаманна всім європейським державам. За даними Держкомстату України, рівень економічної активності молоді вже кілька років тому складав приблизно 54 %, що нижче, ніж в інших країнах з ринковою економікою. Це пояснюється як процесами демографічного спаду й міграції молоді, так і збільшенням частини “незайнятих”, які призупинили пошук роботи. Молоді люди у віці до 24 років (після закінчення школи, професійно-технічного навчального закладу або вузу), які не володіють певною професією або не мають відповідної кваліфікації, відчувають найбільші труднощі з працевлаштуванням, оскільки роботодавці зацікавлені брати на роботу фахівців, які мають досвід практичної роботи.

Дані про безробіття за видами економічної діяльності свідчать, що для України в цілому характерне максимальне звільнення осіб у сфері промисловості (42 %), мінімальне – у сфері готельного бізнесу (0,08 %) [6]. Наявні тенденції не розкривають реальних причин звільнень. Проте є дані, що серед безробітних у віці від 25 до 29 років найбільшу частину становлять звільнені у зв'язку з реорганізацією, ліквідацією виробництва або скороченням штатів, а також звільнені за власним бажанням [6].

В останні десятиліття спостерігається стійке зростання кількості жінок, які влились у робочу силу як роботодавці та працівники; їхнього внеску в економічний потенціал країни. Жінки складають більше 50 % населення України, що зумовлює необхідність їхнього представництва на рівні прийняття рішень, зокрема економічних,

адекватного цьому співвідношенню. Наприклад, у 2014 р. чисельність жінок в Україні була майже на 8 % більше, ніж чоловіків (відповідно, 24,3 млн осіб (53,8 %) та 20,9 млн осіб (46,2 %)). Рівень економічної активності жінок у віці 15–70 років в Україні складав 58,4 % у 2010 р., 58,9 % у 2013 р., 56,1 % у 2014 р. [1; 2; 3, с. 51; 5].

Для Харкова характерні високі показники участі жінок у складі робочої сили з усталеною орієнтацією на повну зайнятість, що визначають незначні на перший погляд гендерні відмінності в цій сфері. У Харківській області рівень економічної активності жінок у віці 15–70 років достатньо високий: 57 % у 2010 р. та 59,7 % у 2013 р. (серед чоловіків – 72,4 %); рівень зайнятості жінок зріс проти 2000 р. (з 53,8 %) та становив у 2013 р. 55,4 % (чоловіків – 68,3 %); рівень безробіття (за визначенням МОП) серед жінок був 7,1 % економічно активного населення, зокрема серед жінок працездатного віку – 7,7 % (серед чоловіків, відповідно, 5,7 і 6,0 %) [7]. Разом із тим середня заробітна плата жінок в Україні за підсумками 2011 р. на 8 %, а в деяких областях на 30 %, менша, ніж у чоловіків. За прогнозом, через 20–30 років пенсія українських жінок становитиме у середньому 40–50 % пенсії чоловіків, що робить існування гендерної рівності в Україні фіктивним [4].

В Україні загалом і в Харківській області зокрема зберігається негативна динаміка збільшення частки молоді в структурі незайнятого населення. Протягом 2013 р. послугами служби зайнятості Харківської області скористалося більше 50 тис. молодих громадян. Це склало 44,8 % від загальної чисельності осіб, які звернулися до служби зайнятості (у 2009 р. ця частка була 42,5 %), тобто майже кожний другий клієнт служби зайнятості є молодою людиною [7]. Із загальної чисельності незайнятої молоді, яка перебувала на обліку в службі зайнятості станом на 1 січня 2014 р., 27 % мешкало в сільській місцевості. Велика концентрація молоді в м. Харкові визначає високий показник напруження на ринку праці та певною мірою пояснює найвищий показник рівня незайнятості молоді – 52,9 %, за даними Харківського міського центру зайнятості (Харківський МЦЗ) [7]. Попри те, що протягом 2011–2013 рр. спостерігалася тенденція зменшення чисельності випускників навчальних закладів, які зверталися за послугами до служби зайнятості, їхня частка від загальної чисельності молоді досить значна – 4,0 % (більше 2 тис. осіб у 2013 р.) [7]. Такі тенденції, притаманні як регіональним ринкам праці, так і ринку праці країни загалом, свідчать про певну дискримінацію даної категорії економічно активного населення. На молодіжному ринку праці спостерігається досить депресивна ситуація з точки зору працевлаштування молоді та забезпечення її першим робочим місцем. Відбувається поступове зменшення частки жінок у загальній зайнятості населення. У Харківській області скорочення чисельності зайнятих жінок за період 2000–2013 рр. (на 3,9 %) було більшим, ніж у цілому по країні (на 2,3 %) [7].

У даній роботі наведено результати гендерної експертизи 1 092 звернень молодого населення віком 18–25 років до Харківського МЦЗ за період 01.02.2014 р. – 01.02.2015 р. До даної вікової категорії молоді належать випускники професійно-технічних навчальних закладів, технікумів, коледжів, а також вищих навчальних закладів III–IV рівня акредитації. Це є найвразливіша категорія населення, яка не має досвіду роботи, на чому наполягають роботодавці. Жінки з даної категорії молоді потерпають більшою мірою від дискримінації на основі сімейного стану. Оскільки традиційно в Україні цей вік вважається найкращим для дітонародження, то жінкам, які перебувають у шлюбі або нещодавно взяли шлюб, влаштуватися на роботу важче, ніж чоловікам.

Гендерна експертиза 1 092 звернень молодого населення віком 18–25 років до Харківського МЦЗ за період 01.02.2014 р. – 01.02.2015 р. підтвердила, з одного боку,

що жінки більше потерпають від безробіття, ніж чоловіки; з іншого – високий рівень попиту на роботу в жінок. Зокрема, до вищезазначеної установи зверталися молоді люди віком 18–25 років: у 2014 р. 75 % жінок проти 25 % чоловіків, у 2015 р. – 77 % жінок та 23 % чоловіків (табл. 1). Аналіз 1 092 звернень молодого населення віком 18–25 років до Харківського МЦЗ у 2014–2015 рр. показав, що кількість безробітних останнім часом збільшилася: лише за один місяць 2015 р. кількість відповідних звернень склала половину від аналогічних звернень за 11 місяців минулого 2014 р.

Таблиця 1

Гендерна статистика звернень молоді віком 18–25 років,
до Харківського міського центру зайнятості (01.02.2014 р. – 01.02.2015 р.)

№ з/п	2014 р.		2015 р.	
	Жінки	Чоловіки	Жінки	Чоловіки
1	518	173	309	92
2	75 %	25 %	77 %	23 %
Усього	691 (100 %)		401 (100 %)	

Таблицю складено на підставі [6].

До того ж більшість пошукувачів роботи складають жінки (табл. 1). Безробітних жінок у зазначений період більше у віковій групі 24–25 років (рисунок). Наприклад, до Харківського МЦЗ у лютому-грудні 2014 р. та січні 2015 р. зверталось, відповідно, 56 % і 55 % жінок та 46 % і 46 % чоловіків віком 24–25 років.

Це свідчить, що в даній віковій категорії молоді безробітних жінок більше, ніж чоловіків. Можна припустити, що меншу кількість безробітних чоловіків віком 24–25 років у м. Харкові пов'язано з успішним працевлаштуванням чоловіків у віці 18–23 роки, їхньою діяльністю в тіньовій економіці, а також можливою участю у військових подіях на Сході України. Водночас, дані Харківського МЦЗ свідчать про досить високий рівень активності жінок 24–25 років щодо працевлаштування (рис. 1).

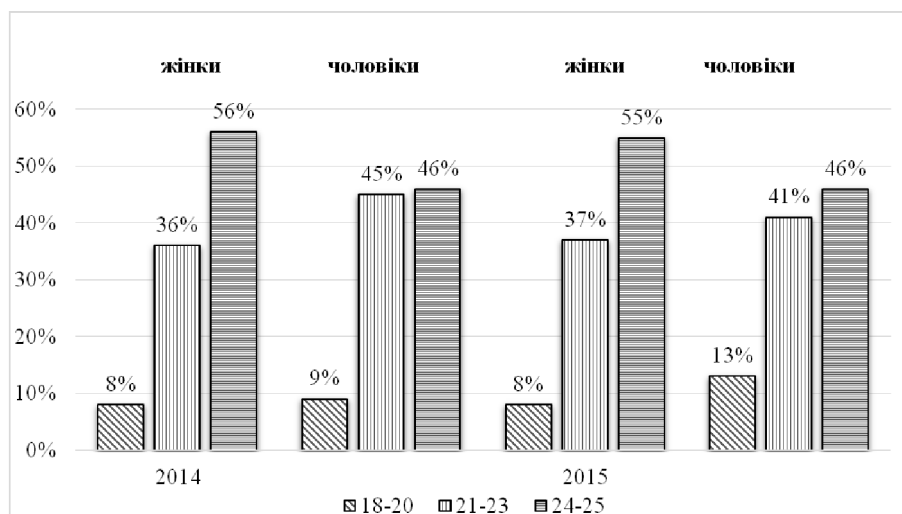


Рисунок. Динаміка звернень молодого населення (18–25 років) до Харківського МЦЗ (01.02. 2014 р. – 01.02.2015 р.) за статтю та віком (на підставі [6])

Серед осіб вікової категорії 21–23 роки (тобто таких, хто за віком мав би закінчити вищі навчальні заклади), які зверталися до Харківського МЦЗ у лютому 2014 р. – січні 2015 р., більше чоловіків (відповідно, 45 та 41 %), ніж жінок (відповідно, 36 та 37 %). Простежується певне зменшення частки чоловіків у структурі незайнятого населення з одночасним незначним зростанням кількості безробітних жінок зазначеного віку (рис. 1).

Кількість чоловіків 18-20 років, які зверталися до Харківського МЦЗ у 2014 та 2015 рр., дещо більша (відповідно, 9 та 13 %), ніж жінок такого віку (відповідно, 8 та 9 %). Здається, після закінчення технічно-професійних закладів саме чоловіки намагаються працевлаштуватися за спеціальністю, у той час як жінки йдуть учитися до вищих навчальних закладів. Разом із тим у січні 2015 р. простежується збільшення кількості безробітних жінок даної вікової категорії.

Гендерна експертиза рівня освіти молодого населення віком 18–25 років, яке намагалося знайти роботу через Харківський МЦЗ, показала, що освітній рівень молодих жінок у цілому вищий, ніж молодих чоловіків (табл. 2). Наприклад, серед молодих жінок 22–25 років, які зверталися до Харківського МЦЗ, особи з вищою освітою склали у 2014 р. 64 % (329 осіб з 518), а серед чоловіків – 46 % (79 осіб зі 173); у 2015 р., відповідно, 62 % (192 особи з 309) та 40 % (37 осіб з 92) (табл. 2).

Упродовж перехідного періоду на ринку праці м. Харкова спостерігається посилення гендерної професійної сегрегації внаслідок переходу від регульованої політики зайнятості до ринкової системи з жорсткішим конкурентним середовищем.

Таблиця 2

Гендерна характеристика рівня освіти молоді 18–25 років
(за даними Харківського міського центру зайнятості за 01.02.2014 р. – 01.02.2015 р.)

2014 р., чисельн.		Освіта	2015 р., чисельн.	
Жінки	Чоловіки		Жінки	Чоловіки
329	79	Повна вища	192	37
40	27	Неповна вища	35	9
59	24	Базова вища	17	11
1	1	Базова загальна середня	5	0
32	13	Повна загальна середня	20	8
57	29	Професійно-технічна	39	26
518	173	Разом	309	92

Таблицю складено на підставі [6].

В Україні жіноча зайнятість традиційно переважає у сферах діяльності з невисоким рівнем середньої заробітної плати – соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я, побутового обслуговування та культури, у яких жінки становлять понад 70 % тих, хто працює [2]. Водночас, “чоловічими” видами діяльності залишаються високооплачувані галузі важкої промисловості, транспорт, сфера підприємництва. Ринок праці м. Харкова, на жаль, не є винятком. Серед молодих осіб 23–25 років, які зверталися до Харківського МЦЗ у 2014 та 2015 рр., домінували жінки (відповідно, 30 і 25 %), які працювали у сфері освіти (“учитель школи”, “викладач вищого навчального закладу” і “вихователь у дитячому садку”) (табл. 3). Кількість чоловіків у цій сфері незначна, відповідно, 5 і 3 % (табл. 3). У 2014 та 2015 рр. серед молодих осіб цього віку, які офіційно шукали роботу в м. Харкові, за спеціальністю

“інженер з комп’ютерних систем” і “інженер в енергетичній сфері” переважали чоловіки (відповідно, 20 і 15 % та 15 і 15 %). Особливо незначною кількістю представлено жінок в енергетичній сфері (5 %) (табл. 3). У 2014 та 2015 рр. серед “техніків” і “механіків” у віці 20–25 років традиційно домінують чоловіки (відповідно, 30 і 30 %), на відміну від жінок (відповідно, 7 і 10 %) (табл. 3).

Таблиця 3

Гендерна характеристика молоді віком 20–25 років за професіями
(за даними Харківського МЦЗ у період 01.02.2014 р. – 01.02.2015 р.)

2014 р., %		Професія	2015 р., %	
Чоловіки	Жінки		Чоловіки	Жінки
20	15	Інженер з комп’ютерних систем	15	10
15	5	Інженер в енергетичній сфері	15	5
5	10	Адміністратор	6	10
5	30	Вчителі, викладачі вищих навчальних закладів, вихователі дитячих садків	3	25
30	7	Техніки та механіки	30	10
25	33	Інші	31	40

Таблицю складено на підставі [6].

Такі дані підтверджують усталені гендерні стереотипи про традиційно “жіночі” та “чоловічі” професії. А також те, що чоловіки опановують високооплачувані професії, тоді як жінки освоюють професії з меншим прибутком.

На підставі аналізу звернень молодого населення віком 18–25 років до Харківського МЦЗ у 2014–2015 рр. можна стверджувати про існування гендерної нерівності стосовно якісних характеристик зайнятості. Ринок праці м. Харкова характеризується високим освітньо-кваліфікаційним рівнем жінок, який за окремими показниками навіть перевищує чоловічий; достатньо високою активністю жінок щодо орієнтації на зайнятість в економіці. Водночас, становище жінок на ринку праці м. Харкова менш сприятливе, ніж чоловіків. Безробіття серед жінок визначається не лише дією ринкового конкурентного механізму та наявністю прямих бар’єрів для зайнятості (вужчий професійний вибір, відсутність необхідних робочих місць або необхідної кваліфікації), але й дискримінацією за ознакою статі (зокрема, у зв’язку з репродуктивною функцією). Гендерні диспропорції на ринку праці зумовлені не лише меншою мобільністю, зацікавленістю жінок у роботі неповний робочий час, але й значним впливом традиційних гендерних стереотипів на місце жінок і чоловіків у суспільстві. Наприклад, під час наймання на роботу жінку розглядають як “меншовартісну силу”, з обмеженими можливостями професійної реалізації порівняно з чоловіком, через що вона вимушена працювати в менш престижних сферах зайнятості.

Особливе занепокоєння викликає наявність значної “вертикальної” сегрегації на ринку праці м. Харкова, про що свідчить концентрація жінок з високим освітньо-кваліфікаційним рівнем на низькооплачуваних посадах, з меншою відповідальністю та таких, що не впливають на прийняття рішень. Тож, ринок праці м. Харкова, на жаль, відбиває існування традиційних гендерних стереотипів.

За даними Харківського МЦЗ, у 2014 р. більше молодих жінок, ніж молодих чоловіків 23–25 років, було працевлаштовано у сфері обслуговування – продавцями та продавцями-консультантами в супермаркетах та магазинах (відповідно, 30 та 20 %) (табл. 4).

Гендерна статистика працевлаштованої молоді віком 23–25 років
у м. Харкові за 2014 р.

Чоловіки, %	Жінки, %	Посада
15	20	Менеджери з адміністративної діяльності
0	10	Вчителі, викладачі ВНЗ, вихователі дитячих садків
20	30	Продавці та продавці-консультанти

Таблицю складено на підставі [6].

Ураховуючи, що освітній рівень жінок вищий, то працевлаштування жінок на роботу, що не потребує вищої освіти, свідчить про високу економічну активність жінок, їхнє бажання займатися легалізованою трудовою діяльністю, що передбачає чіткі умови оплати праці, соціальну захищеність. Також більше жінок (20 %), ніж чоловіків (15 %), було працевлаштовано менеджерами з адміністративної діяльності, а також у сфері освіти (учителями / викладачами ВНЗ / вихователями дитячих садків) (відповідно, 10 та 0 % у 2014 р.) (табл. 4).

Просування жінок на більш відповідальні посади обмежують штучно створені бар'єри, соціальні настанови і нормативи, стосовно яких вживають термін "скляна стеля". Ці бар'єри зумовлені традиційними гендерними стереотипами про другорядність ролі жінок у суспільному житті, обмеженість їхніх здібностей, у тому числі й до керівної роботи.

З огляду на виявлені проблеми на ринку праці м. Харкова (освітнього та індустріального центру) необхідними та актуальними є пошуки нових підходів до забезпечення гендерного паритету. Це зумовлює необхідність реалізації гендерно чутливої політики зайнятості населення, упровадження гендерного підходу до розроблення програм і стратегій соціально-економічного розвитку регіону, які б містили:

- гендерну експертизу чинних законодавчих / нормативних актів колективних договорів;
- здійснення міцного зв'язку між системою освіти (зокрема, професійно-технічною) та ринком праці (у тому числі й залучення роботодавців до формування статистичної бази для прогнозів розвитку трудового потенціалу, визначення напрямів підготовки фахівців навчальними закладами);
- формування гнучкої системи робочих місць з урахуванням пріоритетів прогресивного розвитку економіки регіону, поширення нетрадиційних видів зайнятості;
- поновлення методу працевлаштування молоді на перше робоче місце шляхом надання дотацій роботодавцю, із запровадженням дотаційних виплат із другого року роботи молодого спеціаліста; удосконалення механізмів розрахунку та контролю за дотриманням норм закону щодо 5 % квоти; встановлення пільг на податки та збори для підприємців, які беруть на роботу молодь;
- запровадження позитивних дій, спрямованих на ліквідацію гендерних диспропорцій на ринку праці, усунення гендерного дисбалансу на підприємствах;
- створення кризових центрів для психологічної підтримки як безробітних жінок, так і безробітних чоловіків;
- розроблення регіональних програм, що захищають інтереси жінок та чоловіків, які зазнали негативного впливу економічних реформ;

– розроблення й упровадження програм і послуг у сфері зайнятості для жінок, які вступають або повертаються на ринок праці після декретної відпустки;

– упровадження стратегій та механізмів розгляду скарг, що пов'язані з дискримінацією жінок під час прийняття на роботу та в разі скороченні штатів.

Отже, гендерна експертиза 1 092 звернень молоді віком 18–25 років до Харківського міського центру зайнятості за період 01.02.2014 р. – 01.02.2015 р., її потреб у працевлаштуванні, а також пропозицій робочих місць виявила кількісний, якісний і гендерний дисбаланс на ринку праці м. Харкова. Простежується збільшення в структурі незайнятого населення м. Харкова частки молоді у віці 18–25 років, зокрема різке зростання кількості жінок 24–25 років у січні 2015 р. Якісний дисбаланс на ринку праці м. Харкова визначається суперечностями між високим професійно-освітнім рівнем молодих жінок Харківщини (вищим, ніж чоловіків), значним рівнем попиту щодо роботи та пропозиціями робочих місць у низькооплачуваних сферах освіти та обслуговування. Також ринок праці м. Харкова характеризується високим рівнем професійної сегрегації за ознакою статі – концентрацією жінок на низькооплачуваних роботах.

Подальші дослідження мають містити гендерну експертизу звернень молодого населення віком 15–18 та 25–35 років, рівня економічної активності молоді на ринку праці м. Харкова; аналіз взаємодії органів місцевого самоврядування та Харківського міського центру зайнятості щодо напрямів формування гендерно чутливої політики зайнятості в м. Харкові.

Література:

1. Гендерна мапа України. – Режим доступу : <http://www.gendermap.org.ua/indicators>.
2. Державна служба статистики України : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Мезенцева Н. Гендер і географія в Україні : монографія / Н. Мезенцева, О. Кривець. – К. : Ніка-Центр, 2013. – 194 с.
4. Мінсоцполітики. Зарплата жінок в Україні в минулому році була на 8 % менша, ніж у чоловіків. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/minsotspolitiki-zarplata-zhenshchiv-ukraine-v-proshlom-godu-06032012142700>.
5. Сичова В. В. Гендерна рівність як чинник забезпечення сталого суспільного розвитку в Україні / В. В. Сичова, Л. В. Гонюкова // Державне будівництво : [електрон. наук. фах. видання]. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/5/01.pdf>.
6. [Статистичні дані про звернення за період 01.2014 р. – 01.02.2015 р.] : за даними Харківського міського центру зайнятості.
7. Статівка Н. В. Зайнятість і регіональний ринок праці в забезпеченні конкурентоспроможності та соціальної безпеки Харківського регіону / Н. В. Статівка // Державне будівництво : [електрон. наук. фах. видання]. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/12.pdf>.

Sychova V. V., Abakumova N. Yu., Korzhenko O. A. Gender peculiarities of youth employment in the labor market in Kharkiv in 2014–2015 (according to Kharkiv City Employment Center).

The paper presents the results of gender expertise of 1092 applications submitted by young people aged 18–25 to Kharkiv City Employment Center in 2014–2015. A quantitative, qualitative, and gender misbalance in Kharkiv labor market is characterized by an increased unemployment among young women aged 24–25 in January 2015; contradiction between a high professional and educational level of young females and propositions of low-paid jobs; professional segregation on the basis of gender status.

Key words: gender expertise, labor market, young people, employment.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

УДК 323.21

Ю. В. Боковикова,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: УМОВИ ІСНУВАННЯ

Визначено умови існування громадянського суспільства, якими є: право громадян брати участь в управлінні та право на об'єднання; громадянська активність населення; рівність можливостей і соціальна справедливість; лібералізація політичної та економічної систем; адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства державою; інформованість суспільства та відкритість влади; створення умов для децентралізації влади та зростання ролі громад.

Ключові слова: громадянське суспільство, суспільний діалог, політичний лібералізм, участь в управлінні.

Сучасні держави та уряди, прагнучи знайти відповіді на актуальні соціально-економічні, політичні, екологічні, демографічні та інші питання, намагаються з'ясувати, яким чином суспільство має бути долученим до розв'язання суспільних проблем, чи можливо повною мірою використати той потенціал, що існує в народів, населення країни. Пошук відповідей, зазвичай, пов'язано з викликами, що час від часу виникають у суспільстві залежно від того, які суперечності нагромаджено між владою та населенням, які системні ризики потребують подолання, які загрози можуть призвести до радикальних змін у державі.

Національним інститутом стратегічних досліджень в аналітичній доповіді ситуація в Україні охарактеризована як системна криза – криза 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 країни, погіршило ситуацію із забезпечення базових прав і свобод людини і громадянина, поставило під загрозу суверенітет нашої держави [9, с. 3]. Прірва між владою й суспільством спричинила глибоку ціннісну, інформаційну, політичну дезорієнтацію значної частини населення країни.

Відтак, актуальним залишається питання побудови відносин між владою та суспільством, досягнення консенсусу. Зберігають актуальність проблеми браку публічності й відповідальності органів державної влади перед суспільством, вчасного та повного інформування про прийняття рішень, забезпечення громадського контролю за їх виконанням. На нашу думку, не єдиним, але одним з унікальних “рецептів” запобігання повторенню подібних криз у майбутньому є існування та розвинення громадянського суспільства, адже відсутність співпраці органів влади з громадянським суспільством спричиняє деградацію держави, що й актуалізує дане дослідження.

Підґрунтям досліджень громадянського суспільства стали роботи Аристотеля, Гегеля, Локка, Сміта, Маркса, які спробували відшукати його витоки, розуміння, принципи, риси, складові тощо. Сьогодні вчені намагаються з'ясувати специфіку становлення, тенденції розвитку громадянського суспільства, соціальний зміст громадянського суспільства, опрацювати питання самореалізації особистості в

громадянському суспільстві тощо [3–8]. Сучасне суспільство виступає як ресурсом, що має певні права, так і генератором ресурсів, що мають витратитись на його користь [5, с. 34]. Такі ресурси вкрай потрібні Україні, тому вважаємо доречним уточнити умови існування громадянського суспільства. Адже тільки-но суспільство припиняє надавати державі ресурс – держава не в змозі забезпечити життєвий рівень суспільства.

Отже, цим дослідженням ми ставимо на меті визначити умови існування громадянського суспільства.

Категорія “громадянське суспільство” передбачає появу людини, яка усвідомлює себе незалежною та активною особистістю, що наділена певними правами та свободами, можливістю самостійно та відповідально брати участь у тій чи іншій формі в житті суспільства та держави, відповідати за вибір своєї поведінки під захистом права. Призначення громадянського суспільства полягає у примиренні соціуму, поєднанні приватного та загального інтересів, посередництві між особистістю та державною владою [6]. З урахуванням цього підходу спробуємо з’ясувати умови існування громадянського суспільства.

Сучасне суспільство характеризується багатовекторністю інтересів, що пов’язані з професійною діяльністю, релігійними поглядами, економічними, політичними вподобаннями, суспільним та інформаційним розвитком тощо. Своєчасно, повною мірою та в деталях задовольнити всі можливі інтереси окремого індивіда держава не зможе у принципі, оскільки представлена структурами з більш-менш стабільними відносинами, усталеними зв’язками, бюрократичними процедурами та управлінським апаратом, що залежний у своїй діяльності від ієрархії та певних правил діяльності. Разом з тим ще Аристотель зазначав, що людина за своєю природою є істотою політичною, суспільною. У “Політиці” він пише: “Щоб громадяни не брали участі ні в чому, це, вочевидь, неможливо, оскільки держава являє собою певне спілкування... а громадяни є співниками однієї держави... Усі за природою рівні та справедливість вимагає, щоб усі брали участь в управлінні...” [1].

Отже, право брати участь в управлінні, що надається державою, з певним обсягом такої участі, який законодавчо закріплюється, є умовою існування громадянського суспільства. І навпаки, боротьба за визнання абсолютно не є потрібною в умовах громадянського суспільства, адже факт визнання, власне право вже є [2].

Таке право є вкрай затребуваним за наявності громадянської активності населення, яке вважає громадську сферу за щось більше, ніж бойовище для досягнень особистих інтересів.

Разом із тим інтереси виступають тією базовою основою, яка пов’язує, скріплює, структурує і навіть зміцнює спільноти. Чим більший інтерес, чим потужніший ресурс може бути генерований у процесі об’єднання, тим тісніші відносини в об’єднаній спільноті, яка з часом прагне в тому числі до самореалізації власних інтересів.

Беручи участь в управлінні, люди так чи інакше визначатимуть свої інтереси, прагнутимуть їхньої реалізації та в цьому прагненні шукатимуть союзників, вимушені об’єднуватись у спільноти, обстоювати інтереси через об’єднання. Відтак, наступною умовою існування громадянського суспільства є право на об’єднання, що забезпечує структурування суспільства, виокремлення інтересів, сприяє уточненню, формалізації відносин між владою та громадськими організаціями й об’єднаннями.

Без громадських, неурядових організацій, активної та ефективної діяльності їх неможливий інституційний розвиток громадянського суспільства. Такі організації, реалізуючи за згодою органів влади їхні певні повноваження, не тільки соціалізують

управлінську діяльність, якнайкраще вирішують суспільні проблеми, адже ці проблеми стосуються власне членів цих організацій.

Громадські організації зробили внесок в ефективність та стабільність демократичного уряду. Внутрішньо організації виховують у своїх членів почуття співробітництва, солідарності та громадського патріотизму. Члени організацій виявляють більше політичної мудрості, соціальної довіри, політичної активності та суб'єктивної громадянської компетенції. Участь у громадських організаціях допомагає набувати досвіду співробітництва, а також почуття спільної відповідальності за колективні дії. Крім того, люди, об'єднані в певну організацію, належать до розмаїтих соціальних груп з різною метою, у результаті групової взаємодії та взаємовпливів вони стають набагато більш поміркованими [7, с. 113].

Розвиток економічних відносин свідчить про подальше розшарування суспільства на багатих і бідних, що суттєво знижує можливості останніх. При цьому практично всі демократичні країни у своїх конституціях визначають засадничим принципом рівноправ'я. На наш погляд, громадянське суспільство – це відносини взаємодії рівноправних індивідів, де не може бути виключення за рівнем доходу, расовою приналежністю, кольором шкіри тощо. Рівність можливостей і соціальна справедливість передбачають розбудову справедливого соціально інтегрованого суспільства, де неможливі відторгнення й маргіналізація. Навіть особливі групи населення, що не є здатними реалізувати власні інтереси, повинні мати рівні права з іншими членами суспільства.

З цього приводу зацікавлює досвід Організації Об'єднаних Націй щодо розроблення Порядку денного розвитку, який свідчить, що пріоритети розвитку визначаються із залученням широких верств громадянського суспільства з урахуванням думки найуразливіших груп населення, які не завжди мають можливість брати участь у подібних обговореннях [6, с. 10]. Подібний підхід сприяє примиренню соціуму на основі залучення індивідів до діалогу та спільної відповідальності за розроблені рішення.

Отже, умовою існування громадянського суспільства є рівні можливості всіх без винятку членів суспільства, залучення до діалогу стосовно планування розвитку, що розробляється на основі комплексного, відкритого і прозорого процесу за участю багатьох зацікавлених сторін.

Такими сторонами в державі виступають також політичні партії та рухи. Тому невід'ємною умовою існування громадянського суспільства, демократизації країни, на наш погляд, є лібералізація політичної системи, що передбачає забезпечення політичного плюралізму та високого ступеня реалізації прав і свобод громадян, конституційні гарантії на право народу впливати на розроблення політичних рішень, широке народовладдя, легітимність політичної влади та звуження присутності держави в системі суспільних відносин. Як вважає С. Жураєв, “лібералізм – це умова розвиненого громадянського суспільства, що здатне контролювати державу і, водночас, зміцнювати її основні функції захисту суверенітету, конституційно-правових основ, вирішення соціальних проблем та управління макроекономічними процесами” [4, с. 302]. На його погляд, створення ліберальної політичної системи, у якій відбивається якнайширший спектр політичних думок, ідей, концепцій, що здатні слугувати на благо країни, є передумовою боротьби з антиконституційними діями та силами. Через партії політично активна частина населення з повним обсягом конституційних прав повинна мати можливість впливати на основоположні рішення уряду, мати своїх представників у законодавчому органі та брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Політична рівність як умова існування громадянського суспільства передбачає відповідальність політичних лідерів перед громадянами, що обмежує як абсолютну владу, так і її відсутність.

Як відомо, в умовах економічної лібералізації активніше формується так званий середній клас, створюється база для задоволення соціально-економічних потреб людини, зростає добробут людей. Відтак, виникає потреба в стабільності соціально-економічних відносин, що йдуть на користь розвитку суспільства, а в антиконституційних сил звужується сфера можливого впливу. Тому вважаємо, що економічна стабільність сприяє розвитку громадянського суспільства, спонукає цей розвиток, є його важливою умовою існування та поряд з іншими умовами може гарантувати стабільність соціально-економічного становища в державі.

Держава, у свою чергу, здійснює адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства, що передбачає [8]:

– забезпечення взаємодії громадянського суспільства і держави з метою реалізації гарантованих конституцією прав та законних інтересів людини і громадянина та поступове обмеження кількості владних структур та сфери їхньої діяльності;

– правову регламентацію механізму реалізації потенціалу громадських організацій з метою стимулювання діяльності органів державної влади у сфері демократизації та соціалізації держави, а також захисту прав і свобод громадян шляхом незалежної експертизи державних рішень, участі в законотворчості, моніторингу дотримання органами виконавчої влади вимог нормативно-правових актів тощо;

– формування політичної свідомості та громадської думки щодо розуміння характеру та функцій громадянського суспільства з позицій реалізації як повсякденних потреб громадян, так і довгострокових національних інтересів.

Можливість громадянина самостійно та відповідально брати участь у житті суспільства та держави, що базується на законодавчо визначених нормах, гарантіях реалізації прав і свобод громадянина (на мирні зібрання, свободу об'єднання, звернення, участь в управлінні державними справами), напряду пов'язано з такою умовою, як інформованість суспільства та відкритість влади.

Громадянське суспільство розглядає особистість та її самореалізацію як підґрунтя й умову творення ефективної держави. На наш погляд, така самореалізація можлива за умови долучення громадян у першу чергу до місцевих справ. Зокрема, йдеться про перерозподіл повноважень та ресурсів на користь громад, що має збільшити місцеві можливості розвитку територій, позбавити залежності від рішень державних органів влади, залучити громадян до ефективного та якісного управління власними громадами, сприятиме розвитку громадянського суспільства, формуванню людини, яка усвідомлює себе незалежною та активною особистістю. Відтак, наступною умовою існування та розвитку громадянського суспільства є створення умов для децентралізації влади та зростання ролі місцевих громад у вирішенні важливих питань їхнього життя.

Щоб держава існувала як механізм для задоволення суспільних потреб та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, необхідно забезпечити можливості впливу громадян на владу, її прозорість і підзвітність перед громадянами, дієві гарантії дотримання владними інституціями, їхніми посадовими особами обов'язків і меж компетенції, зокрема розширення можливостей для ухвалення державних рішень за народною законодавчою ініціативою, обмеження посадових імунітетів. Кроками до утвердження громадянського суспільства в державі мають стати:

– постійний суспільний діалог щодо визначення цілей та шляхів їхнього досягнення;

– посилення позицій громадського сектора при взаємодії з державною владою, що вимагає не тільки критично налаштованої діяльності, але й готовності поділяти і роботу, і відповідальність;

– практики взаємодії, що мають найбільший ефект;

– створення громадського контролю за діями влади;

– розширення форм безпосередньої демократії тощо.

Наявність суспільного запиту на трансформацію та готовність до радикальних рішень через перебалансування влади є, водночас, відповіддю на потребу якісної перебудови суспільства згідно з пріоритетами європейської інтеграції України та з урахуванням викликів післякризового світу. Визначення шляхів розвитку країни має відбуватися на засадах консолідованості громадянського суспільства на основі широкого суспільного діалогу, предметом якого мають стати засадничі принципи нових моделей розвитку, які нині стали головними точками суперечок. Діалог визначає нову модель розвитку суспільства, спроби розв'язання суперечностей, що спричинили громадянський конфлікт у країні [3, с. 125]

Відтак, окреслюємо такі завдання з формування ефективної державної політики на засадах діалогу:

– налагодження публічних консультацій з усіма зацікавленими учасниками суспільного процесу (громадськими інституціями, творчими спілками, експертним середовищем, науковими установами), спроможними брати участь у розбудові громадянського суспільства;

– створення механізму прийняття рішень, що забезпечує конструктивну участь громадськості в розробленні та реалізації їх;

– посилення інституційної ефективності підрозділів органів управління, які відповідають за роботу зі структурами громадянського суспільства.

Тож, умовами існування громадянського суспільства визначено: право громадян брати участь в управлінні; громадянська активність населення; право громадян на об'єднання; рівність можливостей і соціальна справедливість; лібералізація політичної та економічної систем; адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства державою; інформованість суспільства та відкритість влади; створення умов для децентралізації влади та зростання ролі місцевих громад у вирішенні питань місцевого значення.

Перспективами подальших досліджень можуть бути опрацювання механізмів забезпечення перелічених умов розвитку громадянського суспільства в конкретній державі.

Література:

1. *Аристотель*. Політика / Аристотель. – Режим доступу : <http://tululu.org/read81548/19>.
2. *Гегель*. Феноменологія духа / Гегель. – Режим доступу : <http://tululu.org/read52375/17>.
3. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку : монографія / [Ф. М. Рудич та ін. ; заг. ред. Ф. М. Рудича]. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 412 с.
4. *Жураев С.* Гражданское общество: теория и практика / С. Жураев. – Ташкент : Тошкент Давлат шарқшунослик институти, 2003. – 368 с.
5. *Опалько Ю. В.* Удосконалення конституційних засад громадянського суспільства в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / Ю. В. Опалько // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4 (33). – С. 34–38.

6. Орлова О. В. Право и самореализация личности в гражданском обществе : автореф. дис. ... д.ю.н. / О. В. Орлова. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view>.

7. Патнам Р. Д. Творення демократії: традиції громад. активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам, Р. Леонарді, Р. Й. Найнетті ; [пер. з англ. В. Ющенко]. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. – 302 с.

8. Петрашкін А. В. Адміністративно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. / А. В. Петрашкін. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/6/352/8247.html>.

9. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.

10. Сітнікова Н. Визначення цілей і пріоритетів суспільного розвитку / Н. Сітнікова, Л. Мусіна // Pro future. – 2012. – № 2. – С. 10–14.

Vokovykova Yu. V. Civil society: the conditions of existence.

The existence conditions of a civil society have been determined as follows: the rights of citizens to participate in governance and to associate; civil activity of the people, equal opportunities and social justice; liberalization of the political and economic systems; administrative and legal regulation of the civil society development by the state; public awareness and openness of authorities; creating conditions for decentralization of power and the growing role of communities.

Key words: civil society, public dialogue, political liberalism, participation in governance.

Надійшла до редколегії 19.03.2015 р.

УДК 35.076:352

І. С. Куспляк,

к.політ.н., доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

А. О. Серенок,

к.держ.упр., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарПІ НАДУ, м. Харків

**МОНІТОРИНГ УПРОВАДЖЕННЯ
ІНСТРУМЕНТІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ
ЯК ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ:
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Зроблено аналіз підсумків моніторингу офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування 100 найбільших міст України щодо оцінки інформаційної наповненості зовнішніх порталів, ступеня готовності органів місцевого самоврядування прозоро висвітлювати власну діяльність задля прийняття рішень, використання інструментів зворотного зв'язку та надання адміністративних послуг, ступеня оновлення інформації та зручності веб-сайту в користуванні.

Ключові слова: електронне урядування, електронний документообіг, інструменти електронного урядування, веб-сайти, адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування.

Існування України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави неможливе без забезпечення адекватності системи публічного управління актуальним вимогам сьогодення. Сучасні суспільно-політичні події в країні явно демонструють небезпеку неадекватності діяльності органів влади очікуванням та прагненням народу. І громадська активність в обстоюванні своїх прав та інтересів свідчить про нагальну необхідність максимально швидкого вдосконалення діяльності органів влади.

У сучасному світі адекватність влади громаді забезпечується використанням не лише новітніх управлінських технологій, але й досягнень науки й техніки. Одним із найважливіших напрямів такої адаптації є максимально активне запровадження в діяльність органів влади інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування (далі – е-урядування). Саме ці технології дозволяють органам влади діяти ефективно та бути адекватними очікуванням громадян.

Процес запровадження до системи публічного управління нових елементів та новітніх технологій не повинен відбуватися стихійно та хаотично. Тільки системність та організованість дозволить із необхідним ступенем ефективності запровадити в діяльність органів влади України технології е-урядування. Але цей процес досі не набув достатньої організованості та необхідної впорядкованості. Часто органи влади запроваджують окремі фрагменти технологій е-урядування виключно з власної ініціативи. Усе це відбувається без достатнього обґрунтування та наукового забезпечення. Зазначене зумовлює високу актуальність оцінювання запровадження в діяльність органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) України технологій е-урядування.

Протягом попередніх років неодноразово проводилося дослідження ефективності веб-сайтів обласних рад, міських рад обласних центрів та міських рад других за величиною міст України. Зокрема, у дослідженнях, проведених ГО “Інститут громадянського суспільства”, об’єктами моніторингу були: 2008 р. – сайти обласних рад; 2009 р. – сайти міських рад обласних центрів; 2010 р. – сайти міських рад других за величиною міст України.

У 2010 р. коаліцією громадських організацій (на чолі з ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”) за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку USAID, корпорацій “Виклики тисячоліття” (МСС) та “Менеджмент Системс Інтернешнл” (MSI) проводилося дослідження “Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: рейтинг офіційних веб-сайтів міст обласного (республіканського) значення України”.

На початку 2013 р. коаліцією громадських організацій був проведений моніторинг ефективності впровадження системи е-урядування в 100 найбільших містах України, у ході якого було проаналізовано рівень розвитку та ефективність використання таких двох інструментів е-урядування, як офіційні веб-сайти та система електронного документообігу (далі – е-документообіг) ОМС міст, що увійшли до вибірки. У результаті дослідження було сформовано рейтинг ОМС у сфері використання зазначених інструментів е-урядування, проаналізовано та узагальнено отримані результати, розроблено рекомендації щодо підвищення прозорості, публічності та оптимізації роботи ОМС за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Маємо на меті далі підбити підсумки моніторингу офіційних веб-сайтів ОМС 100 найбільших міст України (2014 р.) щодо оцінювання інформаційної наповненості зовнішніх порталів, ступеня готовності ОМС прозоро висвітлювати власну діяльність задля прийняття рішень, використання інструментів зворотного зв’язку та надання

адміністративних послуг, ступеня оновлення інформації та зручності веб-сайту в користуванні.

Отже, дослідження пропонує рейтинг 100 найбільших міст України (2014 р.) за п'ятьма показниками: доступ до інформації, зворотний зв'язок із громадськістю, адміністративні послуги та доступ до публічної інформації та системи е-документообігу.

Дослідження стало одним із наймасштабніших дотепер у даній сфері, дало змогу оцінити рівень та якість використання інструментів е-урядування, що є основою розвитку електронних адміністративних послуг, проаналізувавши, які зміни відбулись протягом року, виявити основні тенденції та проблеми, що виникали під час їхнього упровадження.

Моніторинг ефективності упровадження системи е-урядування в містах України було проведено в кілька етапів.

Перший етап – розроблення методології та визначення учасників дослідження. Основою створеної методології стали норми законодавства України у сфері діяльності ОМС, забезпечення їхньої інформаційної відкритості. При формуванні методології моніторингу було враховано попередні дослідження, присвячені інформаційній відкритості органів влади, проведено копітку роботи з формування оцінних анкет, що використовувались під час дослідження; саму методологію погоджено з усіма учасниками коаліції.

Другий етап – проведення моніторингу. На цьому етапі було проаналізовано офіційні веб-сайти міст України, системи е-документообігу ОМС, організацію діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) 100 найбільших міст України. Оцінювання веб-сайтів здійснене силами шести експертів, які мають багатий досвід моніторингових досліджень (четверо з них є кандидатами наук). Аналіз е-документообігу проведено на основі відповідей ОМС на певні інформаційні заходи, до оцінювання якості організації діяльності ЦНАП було залучено партнерські громадські організації з усієї України.

Третій етап – опрацювання результатів, формування рейтингу. На цьому етапі здійснювалось опрацювання отриманих результатів оцінювання офіційних веб-сайтів, систем е-документообігу міських рад та ЦНАП, відповідно до сформованих критеріїв. У результаті відбору було визначено найкращі практики, описано загальні тенденції та перспективи розвитку е-урядування в Україні на місцевому рівні, сформовано загальну картину готовності міст України до надання адміністративних послуг в електронному форматі.

Стосовно інформаційної наповненості веб-сайтів можна стверджувати, що більшістю міст, що увійшли до вибірки, приділяється достатньої уваги наповненості зовнішніх порталів – на 90 % сайтів розміщено більше половини інформації, що увійшла до даної категорії. Останнє свідчить, що міські ради значною мірою використовують власний сайт для інформування мешканців територіальної громади та представників бізнесу про свою діяльність, розміщуючи достатній обсяг інформації щодо інфраструктури та життєдіяльності міста й відповідні документи. На всіх досліджених сайтах наявна інформація про склад виконкому та перелік виконавчих органів міської ради, їхню структуру, місце розташування, режим роботи. На переважній більшості сайтів (тією чи іншою мірою) є контактна інформація ОМС, телефони приймальні міського голови, розклад прийомів громадян, назви та склад постійних і тимчасових комісій, перелік комунальних підприємств, закладів соціальної сфери, що надають послуги населенню, лікувальних, оздоровчих установ, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, розміщених у місті, із зазначенням адреси, номерів телефонів,

розпорядку роботи, порядок надання послуг в ЦНАП, режим доступу до ЦНАП, інформація щодо інфраструктури та життєдіяльності міста. Разом із тим недостатньої уваги приділено розміщенню відомостей, що стосуються бюджету, чинних тарифів та пільг, стану та використання комунального майна, плану роботи та розкладу засідань ради, земельних питань тощо, досить часто на сайтах відсутні статут та генеральний план міста, правила забудови міста чи території, документи ОМС, рекомендовані до розміщення на офіційному веб-сайті міської ради.

Якісне інформаційне наповнення веб-сайту є першою та обов'язковою вимогою, проте в сучасних умовах цього недостатньо, щоб говорити про його ефективність. Надзвичайно важливим показником якості веб-сайту є його функціональність, тобто можливість встановлення через веб-сайт зворотного зв'язку з громадськістю та надання послуг. Проведене дослідження показало, що порівняно з попереднім дослідженням (2013 р.) маємо незначне зростання рівня використання інструментів зворотного зв'язку з громадськістю. Однак на більшості сайтів міських рад усе ще не впроваджено подібні інструменти, і лише 29 % досліджених сайтів отримали більше половини балів.

Перелік та опис адміністративних послуг, що надаються міською владою, та форми запитів на публічну інформацію присутні на більшості сайтів, більш ніж у половині з них є можливість завантажити бланки заяв на отримання адміністративної послуги. Разом із тим зовсім не приділяється уваги і політиці конфіденційності (авторизація користувачів та безпека персоніфікованих даних, що вносяться користувачем на сайт), досить часто відсутня інформація на сайті про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації, можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги.

Загалом більшість сайтів не є достатньо зручними в користуванні, лише четверта частина з них отримала максимально можливий чи відносно великий бал оцінювання, часто сайти недостатньо логічно структуровано, а інформацію розміщено так, що знайти її досить важко, особливо якщо відсутня пошукова система. У переважній більшості випадків відсутня мобільна версія веб-сайту та версія веб-сайтів для слабкозорих.

Лише п'ята частина веб-сайтів, що потрапили до переліку моніторингу, мають задовільний стан щодо рівня оновлення інформації, найслабшим місцем у цій категорії є оперативність оновлення декларації про доходи міського голови за минулий рік, накази керівників виконавчих органів та рішення міської ради. Разом із тим наявність актуальної та достовірної інформації є однією з визначальних умов зростання довіри та інтересу громадян до веб-ресурсу міста.

Що стосується системи внутрішнього е-документообігу ОМС, за результатами дослідження можна дійти висновку, що загальний рівень розвитку систем е-документообігу в містах України все ще залишається на досить низькому рівні. Порівнюючи результати дослідження у 2014 р. з результатами аналогічного дослідження у 2013 р., можна виділити низку міст, які значно покращили стан запровадження е-документообігу. У Кіровограді, Дніпропетровську, Кременчуку, Мукачеві, Смілі, Новій Каховці, Києві, Ковелі, Броварах, Хмельницькому, Кам'янці-Подільському, Калуші, Красноармійську, Луцьку та ще декількох містах відбулося покращення в межах 10 %. Систему внутрішнього е-документообігу, що охоплює всі етапи, від створення документів або їх отримання до завершення виконання або відправлення, запроваджено в 45 містах (порівняно з 32 в попередньому році), дві із

значених систем поки що працюють у тестовому режимі. У 38 містах функціонують певні елементи системи е-документообігу, у двох із них заплановано розширення функціоналу системи е-документообігу протягом поточного року.

Лише в 13 органах місцевого самоврядування до систем е-документообігу підключено всі структурні підрозділи, у 14 – запроваджено обов'язкове сканування всієї вхідної та вихідної документації. Із 45 міських рад, що надали інформацію про наявність внутрішньої системи е-документообігу, у 38 паролі створено для всіх співробітників, які працюють з системою, ще у трьох такі паролі є лише в деяких користувачів, що їх наділено правами внесення змін та модифікації системи. У більшості випадків систему е-документообігу не інтегровано з іншими системами (ГІС, e-mail тощо), не використовується цифровий підпис під час передавання е-документів до інших органів влади. Електронний цифровий підпис наявний у співробітників третини міських рад, причому в більшості випадків – лише в керівника та головного бухгалтера (використовується для підпису фінансових документів). Комунальні підприємства до системи е-документообігу підключено лише в 10 містах. Для обміну е-документами з іншими державними організаціями лише 26 ОМС використовують захищені канали зв'язку, інші – електронну пошту.

Варто зазначити, що через відсутність чітких законодавчо затверджених вимог, критеріїв вибору тієї чи іншої системи е-документообігу містам досить важко зорієнтуватися у великій кількості програмного забезпечення, що пропонується сьогодні виробниками, та обрати саме ту платформу, яка буде достатньо гнучкою, надаватиме можливість для внесення змін та доповнень у майбутньому, зможе бути інтегрована з системами е-документообігу інших виробників, буде найбільш якісною та зручною у використанні та обслуговуванні.

У результаті проведеного оцінювання діяльності ЦНАП можна констатувати, що створення та розвиток таких центрів у різних містах України відбувалися нерівномірно. Наприклад, ЦНАП Вінницької та Івано-Франківської міських рад було створено одними з найперших у 2008 та 2010 рр., і за цей час вони стали еталоном та взірцем у сфері надання адміністративних послуг на муніципальному рівні. Але тільки деяким з інших ЦНАП, що їх було створено в період 2011–2013 рр., вдається виконувати свою роботу більш-менш ефективно. Це ЦНАП таких міст, як Київ, Харків, Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Луганськ, Чернігів, Горлівка, Кіровоград, Луцьк, Нововолинськ, Миколаїв. В інших містах України ЦНАП перебувають поки що на середньому, а то й на початковому етапі свого розвитку. Закономірність цього явища яскраво показало опитування саме щодо наявності та якості функціонування рецепції в ЦНАП 100 найбільших міст України.

Тенденція в роботі ЦНАП щодо наявності в них стендів з інформацією, зразками заяв, облаштованих місць для заповнення документів та місць очікування черги є позитивною і перевищує 90 % від кількості всіх таких центрів. Проте інформаційні термінали самообслуговування встановлено лише в 25 ЦНАП, а систему електронної черги – лише в 22 ЦНАП зі 100.

Крім того, можливість попереднього запису на відвідування є тільки в 14 ЦНАП, у 86 ЦНАП такої функції не передбачено. На цю проблему треба звернути увагу.

Одним із завдань дослідження була фіксація проблем, що заважають отримати послуги в ЦНАП абсолютно для всіх груп населення. Дослідження показало, що п'ята частина ЦНАП не мають жодних умов для обслуговування людей з обмеженими фізичними можливостями. Тільки 61 % ЦНАП обладнано пандусами,

тільки 8 % – спеціальними вбиральнями, тільки 4 % мають пристосований відповідним чином інформаційний термінал самообслуговування (знаходиться на нижчому, ніж звичайний, рівні), тільки у 4 % ЦНАП вхідні двері облаштовано кнопками виклику, і тільки в 1 % ЦНАП людям з обмеженими можливостями в разі потреби надає допомогу черговий, тільки в 1 % ЦНАП наявний інвалідний візок та двері відчиняються автоматично, що полегшує вхід до споруди. Ці цифри і відсотки говорять самі за себе – як у більшості зі 100 найбільших міст України піклуються про людей з обмеженими фізичними можливостями.

Однак важливо, що 92 % центрів використовують різноманітні механізми для встановлення зворотного зв'язку, з'ясування думки користувачів щодо якості адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП. Це свідчить про небайдужість працівників ЦНАП щодо результатів своєї роботи. І це дуже позитивна практика. Головне, щоб як нові, так і вже апробовані інструменти моніторингу думки користувачів щодо якості наданні послуг використовувалися не час від часу, а системно й періодично.

За узагальненим показником, лідерами рейтингу стали міста Рівне, Вінниця, Львів та Суми. До першої десятки також увійшли сайти міст Кам'янець-Подільський, Бориспіль, Павлоград, Одеса, Маріуполь та Шостка.

За показником “Доступ до інформації” інших випереджають міста Рівне, Суми, Вінниця та Кам'янець-Подільський. За результатами дослідження, 90 % міських рад приділяють достатню увагу наповненості зовнішніх порталів. Утім, існує багато невирішених питань, наприклад недостатньо активне використання інструментів зворотного зв'язку з громадськістю (лише 29 % сайтів отримали більше половини балів). За показником “Зворотний зв'язок з громадськістю” лідерами є Бердянськ, Вінниця, Львів, Суми, Тернопіль, Лисичанськ та Маріуполь. Звичайно, на більшості сайтів є можливість подати запит на публічну інформацію через електронну пошту та оприлюднено статистику щодо звернень громадян, однак практично відсутні можливості оцінити веб-сайт та зв'язатися з диспетчерською службою міста в режимі реального часу за допомогою онлайн-чату.

За показником “Адміністративні послуги і доступ до публічної інформації” найбільше балів набрали міста Львів, Вінниця, Бориспіль і Горлівка. Перелік та опис адміністративних послуг, що надаються міською владою, та форми запитів щодо отримання публічної інформації присутні на більшості сайтів; більше ніж у половини з них є можливість завантажити бланки заяв на отримання адміністративної послуги. Разом із тим зовсім не приділяється уваги політиці конфіденційності (авторизації користувачів та безпеці персоніфікованих даних, що вносяться користувачем на сайт), досить часто на сайті відсутня інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може виражати свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації, а також можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги.

Київ, Вінниця та Луцьк лідирують у категорії “Система е-документообігу”. Систему внутрішнього е-документообігу, що охоплює всі етапи, від створення документів або їх отримання до завершення виконання або відправлення, запроваджено в 45 містах (порівняно з 32 в 2013 р.).

Отже, дане дослідження (2014 р.) стало продовженням моніторингу 2013 р. Було не лише проаналізовано рівень розвитку офіційних веб-сайтів та системи

е-документообігу ОМС України, але й проведено оцінювання організації діяльності ЦНАП міст України. У результаті дослідження сформовано рейтинг міст за окремими показниками, виявлено типові проблеми та кращі практики упровадження інструментів е-урядування, на основі результатів дослідження було сформовано публічні рекомендації щодо підвищення готовності ОМС України до надання адміністративних послуг в е-форматі.

Література:

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за. заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенюк. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с.

Kuspliak I. S., Serenok A. O. Monitoring of the implementation of e-governance tools as the basis of electronic provision of administrative services: research results.

The results of monitoring the official web-sites of local governments in 100 of the largest cities of Ukraine have been analyzed to evaluate their informative contents, a degree of local governments' preparedness for a transparent presentation of their decision-making activities, use of feedback tools, administrative service delivery, an extent of their data update, and web-site user-friendliness.

Key words: e-governance, Electronic Data Interchange (EDI), e-governance tools, web-sites, administrative services.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

УДК 351:342:321(477)

О. М. Макаренко,

*докторант кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОСТІ ЯК ФАКТОР ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено проблему створення незалежної держави в Україні як результат національних державотворчих змагань.

Ключові слова: державність України, історія української державності, процес державотворення, історія державотворення в Україні.

Захист суверенітету від загроз інформаційного та військового характеру і розбудова незалежної держави актуалізують наукові дослідження проблематики утвердження державності в Україні. На сьогодні особливого значення набуває дослідження питання наявності міцного зв'язку між сучасною державою та попередніми державно-політичними утвореннями на теренах України. Саме такий підхід сприятиме визначенню, напрацюванню й імплементації у сферу суспільного життя ідей, здатних стати підґрунтям державотворення в Україні та консолідації українського соціуму.

Проблему формування державності на українських землях достатньо широко подано в дослідженнях з історії, політології, соціології, державного управління тощо.

Серед останніх досліджень українських науковців необхідно виділити праці таких учених, як Я. Грицак, В. Киричук, Н. Лешкович, В. Тимцуник, Б. Тищик, Л. Усаченко, О. Шпоть та ін. Попри значний науковий доробок потребують поглибленого дослідження питання спадкоємності між попередніми державними утвореннями на українських землях і сучасною державою в Україні.

Метою статті є дослідження витоків Української держави, її зв'язку з попередніми державно-політичними утвореннями на українських землях і обґрунтування сучасної незалежності України як відновлення державності.

Державне управління, як зазначає Г. Атаманчук, – “це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу” [2, с. 38]. Цей вплив спрямовано як на поточне управління, так і на забезпечення розвитку суспільства. Тобто державне управління здійснює свій регуляторний вплив і на формування майбутнього стану всієї країни, на визначення суспільних цілей і пріоритетів. Одним із потужних засобів соціального управління, як стверджують автори достатньо загальної теорії управління, є інформація літописного, хронологічного характеру, тобто історія [5]. Щобільше, історичний фактор за значущістю й силою впливу поступається лише такому засобу, як інформація світоглядного характеру.

Дійсно, вплив історії на розвиток суспільства важко переоцінити. Він виявляється, перш за все, у формуванні соціально значущих ідей, усвідомленні й утвердженні спільних морально-ціннісних орієнтирів, здатних об'єднати і мобілізувати соціум. Саме уявлення про минуле, а також його оцінювання в категоріях загальнонаціонального безпосередньо впливає на визначення мети розвитку, сприяє виразному окресленню бачення (образу) бажаного майбутнього для суспільства й держави. Тобто соціум, оцінюючи минуле, формує своє майбутнє. З огляду на зазначене, стає зрозумілим важливість історичного фактору як для державної політики в гуманітарній сфері в цілому, так і, зокрема, для формування аксіологічної складової державотворення.

Особливе значення історичний фактор має для держав, що перебувають в умовах внутрішньо- або зовнішньополітичного конфлікту. Цей фактор володіє потенціалом для мобілізації суспільства, подолання внутрішніх суперечностей і посталих зовнішніх загроз. Від нього великою мірою залежить успішність процесу державотворення. Важливість згаданого чинника підвищується також унаслідок того, що держава і суспільство як складні й багатовимірні, але не ізольовані системи відчують істотний вплив зовнішніх суб'єктів управління (інших держав, світового співтовариства, наддержавних об'єднань різного характеру та ін.), що також мають власні політичні інтереси. Унаслідок цього діяльність держави повинно бути спрямовано як на утвердження у практиці державного управління та суспільному житті ідей та цінностей, що консоліднують соціум, так і на протидію деструктивним зовнішньополітичним впливам.

Захист суверенітету від загроз інформаційного та військового характеру і розбудова незалежної держави в Україні актуалізують наукові дослідження проблематики утвердження української державності. На сьогодні набуває актуальності дослідження витоків та історичного коріння Української держави, обґрунтування міцного зв'язку між сучасною державою та попередніми державно-політичними утвореннями на теренах України. Саме такий підхід сприятиме визначенню, напрацюванню й імплементації у сферу суспільного життя ідей, здатних стати підґрунтям державотворення в Україні, і консолідації українського соціуму.

Завданням цієї статті не є докладний аналіз історичного шляху української державності в цілому. Але доцільним буде окреслення витоків і пов'язаних між собою етапів державотворення на землях України.

Передумови національної державності на цих територіях склались, за переконанням істориків, у протодержавних об'єднаннях східнослов'янських племен VI–VIII ст. “Повість минулих літ” вказує назви цих племен та територію їх розселення [8, с. 11]. Але власне першою централізованою державою давніх українців була Руська держава, яка постала у другій половині IX ст. (сучасна історіографія частіше використовує назву Київська Русь) зі столицею в місті Київ. У вітчизняних писемних джерелах ця держава зветься “Руською землею” або “Руссю”, в іноземних – “Руссю”. Відповідно й народ цієї країни називали “руським”. Однак цей термін не був одвічним іменем всього народу країни. Широкого вжитку він набув тут лише від IX–X ст. Уперше в давньоруському літописі він з'являється в тексті, що стосується 852 р.: “Нача ся прозывати Руская земля”. З початком X ст. назва “Русь” набула офіційного значення [12, с. 528].

Необхідно згадати про зусилля російської історіографії, спрямовані на виправдання імперської політики Росії, обґрунтування її права на історичну спадщину України, трактування Руської держави початком історії Росії та пов'язаний із цим міф про “київську Спадщину” як виключно власну, російську [10, с. 66–76]. Сучасною російською історіографією підтримується ідея самоідентифікації Росії з усією політичною і духовною спадщиною Київської Русі. До того ж у підручниках з історії Росії [6; 7] спостерігається ревізія киевоцентристської схеми виникнення Руської держави. Пріоритет надається Півночі “Новгороду, що висвітлюється як головний державотворчий центр Русі [13, с. 228]. Стосовно російської державності це може бути правильним. Але російські історики ігнорують здобутки сучасної української історіографії, яка аргументовано доводить, що засадничі умови для утворення держави на теренах Східної Європи в середині IX ст. склалися, власне, у Середньому Подніпров'ї [12, с. 48–59]. А політичним, територіальним і етнічним ядром цієї держави виступали саме давні українські землі, населені предками українців (літописні племена полян, деревлян, волинян, сіверян, тиверців, уличів, хорватів).

Політична й адміністративна система Київської Русі базувалася на князівсько-дружинному устрої за тривалого збереження органів самоврядування міських і сільських громад. Громади об'єднувалися у волості – адміністративно-територіальні одиниці, до яких входили міста та сільські округи навколо них. Групи волостей об'єднувалися в землі. Київська Русь сформувалася як одноосібна монархія. На чолі держави стояв великий князь київський, який зосередив у своїх руках усю повноту законодавчої, виконавчої, судової та військової влади. Правосуддя вершив сам князь чи призначені ним судді згідно з “Руською правдою” Ярослава Мудрого. Радниками князя були “княжі мужі” з верхівки його дружини, які діставали титул воевод, а з XI ст. їх називали боярами. Згодом виникли династії бояр, що обіймали важливі державні посади.

Внутрішнє управління державою здійснювали численні княжі управителі (посадники, тисяцькі, дворецькі, тивуни та ін.). Князівська влада спиралася на постійну військову організацію – дружину. Посадникам доручалися в управління окремі волості, міста і землі.

Власне зміст діяльності апарату управління був зумовлений характером тогочасної держави й полягав у забезпеченні привілейованого становища панівної верхівки і виконанні військової функції. Мешканці слов'янських громад, яких називали смердами, сплачували князю данину і жили за своїми старими звичаями [3, с. 192].

До життя громади влада не втручалась. Єдиною можливістю для населення (лише для мешканців Києва і найбільших міст) прилучитись до прийняття загальнодержавних рішень була участь у народних зібраннях (народне віче).

Наприкінці XI ст. Київська Русь вступила в період феодалної роздрібненості, а після смерті Мстислава Володимировича (1132 р.) остаточно розпалася на удільні князівства.

Після татаро-монгольської навали (XIII ст.) українські землі опиняються під владою спочатку Великого князівства Литовського, а потім – Речі Посполитої (XVI ст.). Однак традиції державництва давньоукраїнського населення Руської держави в різних формах продовжують існування і після входження до складу інших держав. Законодавство (Литовські статuti створювались на основі “Руської правди”), система управління державою, судочинство, писемність та інші культурні здобутки Київської Русі стали підґрунтям для функціонування Великого князівства Литовського. Литовська держава з 1398 р. навіть звалася Великим князівством Литовським, Руським і Жемайтійським. Однак лояльний до українського населення політичний режим і певна автономія не зняли з порядку денного прагнення українців до суверенітету, про що свідчать повстання проти центральної влади під керівництвом Свидригайла (протягом 1432–1435 рр. у межах князівства фактично існувало дві держави – власне Литва (сьогодні Білорусь) і Велике князівство Руське і М. Глинського. Після об’єднання Литовської держави і Королівства Польського в Річ Посполиту внаслідок Люблінської унії (1569 р.) відбувається обмеження прав і ліквідація залишків автономії українських земель, що призводять до серії козацько-селянських повстань і визвольних подій 1648–1654 рр.

Другою після занепаду Русі спробою створення незалежної держави була Визвольна війна середини XVII ст. під проводом Б. Хмельницького. Необхідно зазначити, що передумовою цього етапу було формування на вільних землях нижньої течії Дніпра (з XV ст.) Запорізької Січі, яка значною мірою стала осередком носіїв самостійницької ідеї. Система організації та здійснення влади, органи управління, спосіб їхнього обрання в Запорізькій Січі певною мірою нагадують аналогічні в період ранньофеодальних утворень східних слов’ян. Також певну аналогію можна провести з вічовим устроєм Руської держави (як елемент народоправства, альтернатива владі князя і, одночасно, як механізм легітимації найважливіших загальносуспільних політичних рішень). Отже, устрій Запорізької Січі можна вважати продовженням і розвитком традиції народоправства в організації та здійсненні влади (щобільше – традиції державотворення), що бере свій початок у протодержавних об’єднаннях на землях давніх слов’ян. Проявом цієї традиції на сучасному етапі можна вважати також події першого (2004 р.) і другого (2014 р.) Майданів. Але ця тема ще потребує поглибленого дослідження.

Визвольна війна закінчилась Переяславським договором і протекторатом Московської держави над частиною українських земель. Якщо для гетьмана та його оточення це була ситуативна дипломатична угода, продиктована складною зовнішньополітичною ситуацією України, котра гарантувала Україні допомогу і захист на тлі збереження внутрішнього миру, то у Москві, згоджуючись прийняти гетьмана “під високу царську руку”, завжди розуміли протекторат як поглинання приєднаних територій і їх населення [14, с. 350–355]. Як зазначив московський вчений Є. Анисимов, від часів Богдана Хмельницького “Україна пройшла шлях від унікальної демократичної республіки з вільним козацьким населенням до стану звичайної російської губернії” [1].

У результаті Переяславського договору (1654 р.), Андрусівського перемир'я (1667 р.) і Вічного миру (1686 р.) землі Лівобережної України входять до складу Московської держави, а Правобережна Україна стає об'єктом військової експансії з боку Речі Посполитої, Османської імперії і Московської держави.

У подальшому українські землі аж до початку ХХ ст. опиняються під владою іноземних держав і позбавляються можливості становлення державності. Але уряди країн, до складу яких увійшли українські землі, змушені були рахуватись із прагненнями українців до незалежності, а також особливостями української історичної традиції розуміння і здійснення влади. Тому окремі території, хоча й під іноземною владою, деякий час зберігають певні форми самоуправління (Гетьманщина, Слобожанщина, Запорізька Січ – у складі Російської імперії, Коронна земля – Королівство Галичини і Лодомерії (Володимирії) – у складі Австрійської імперії) [4]. Тим не менш будь-які намагання українців щодо здобуття незалежності чи зміни політичного статусу українських територій жорстоко придушуються (союз зі Швецією і боротьба за відновлення Козацької держави гетьмана І. Мазепи та ін.).

Третьою спробою відновлення державності були події визвольних змагань в Україні в 1917–1921 рр. Поштовхом до початку Української революції стала Лютнева революція в Російській імперії. Ці події призвели до краху імперії та послабили залежність національних окраїн від центру, чим і намагалася скористатись частина національно свідомої інтелігенції для створення незалежної держави. Боротьба за державність України відбувалася в умовах запеклої громадянської війни та іноземної інтервенції. На жаль, наприкінці 1920 р. – на початку 1921 р. процес національного державного відродження був перерваний перемогою об'єднаних радянських збройних сил, встановленням радянської влади на більшій частині України та окупацією західноукраїнських регіонів Польщею, Румунією, Чехословаччиною.

Протягом згаданих років були випробувані практикою визвольної боротьби різні форми національної державності – Українська Народна Республіка періоду Центральної Ради, Українська Держава гетьмана Скоропадського, УНР доби Директорії та ЗУНР. Проте всі вони не змогли втримати державну незалежність і зліквідувалися. Ця поразка стала наслідком незгуртованості політичної еліти, незавершеності процесу формування нації, відмінностей між національними та соціальними завданнями визвольного руху, його зумовленості зовнішніми політичними та, насамперед, військовими факторами. Однак, не досягнувши своєї мети, Українська революція стимулювала процес формування модерної політичної нації, відродила традицію державності. Натомість УСРР, яка періодично відроджувалася протягом 1917–1920 рр., утвердилася на тривалий час за рахунок військової та економічної підтримки РСФРР і зберігала свою державність суто номінально.

Після цього Україна до 1991 р. існувала як Українська Радянська Соціалістична Республіка у складі СРСР. Радянський Союз формально був конфедеративною державою. Але тоталітарним радянським режимом нівелювались будь-які прагнення українців до незалежності. За цей період була лише одна реальна, хоча й невдала, спроба відновлення незалежності: проголошення 30 червня 1941 р. в окупованому німецькими військами Львові відновлення Української держави. Цей Акт засвідчив усьому світові, що український народ є законним господарем на своїй землі і буде її боронити перед кожним, хто намагатиметься потоптати волю України. Варто зазначити, що “Актом” проголошено “відновлення”, а не (первинне) “проголошення” Української держави, тобто формально було збережено традицію існування УНР і ЗУНР (теж в екзилі) від часів Визвольних змагань 1917–1921 рр. [9].

Третьою спробою відновлення державності й суверенітету є події в Україні протягом 1990-1991 рр. Верховна Рада України 16 липня 1990 р. прийняла Декларацію про державний суверенітет України, якою проголосила державний суверенітет України, невід’ємне право української нації на самовизначення, верховенство і самостійність, повноту й неподільність влади республіки в межах її території. 24 серпня 1991 р. на позачерговій сесії Верховної Ради України, яка розглядала питання про політичну ситуацію в республіці, було прийнято Акт проголошення незалежності України, затверджений конституційною більшістю депутатів. Всеукраїнський референдум на підтвердження Акта проголошення незалежності України, що відбувся 1 грудня 1991 р., підтвердив бажання громадян жити у вільній, самостійній Україні. Акт дістав схвалення понад 90 % громадян, які брали участь у референдумі. Того ж дня відбулися вибори Президента України. А 20 грудня 1991 р. Верховна Рада України виступила зі спеціальною заявою, в якій знову підтверджувала державний суверенітет республіки і категорично заперечувала можливість трансформації СНД в державне утворення. Підкреслювалося, що кордони України залишаються незмінними, створюється власна відкрита економічна система шляхом введення національної валюти, банківської й митної систем.

Отже, унаслідок подій 1990-1991 рр. на українських землях було відновлено державність, і постала Україна як незалежна суверенна держава.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку про надзвичайну важливість історичного фактору для створення соціально значущих ідей, усвідомлення й утвердження спільних морально-ціннісних орієнтирів, здатних об’єднати й мобілізувати соціум. Саме історичний фактор виступає як засіб формування аксіологічної складової державотворення.

Аналіз свідчить також про наявність принципових відмінностей у підходах до висвітлення проблем формування української державності в роботах російських і українських учених. Необхідно зазначити про утвердження в російській історичній науці міфів і стереотипів щодо проблем з історії державності України, спрямованих на виправдання імперської політики Росії та обґрунтування її права на історичну спадщину України.

Саме тому однією з найважливіших завдань науки “державне управління” є дослідження витоків та історичного коріння української держави, обґрунтування міцного зв’язку між сучасною державою та попередніми державно-політичними утвореннями на теренах України.

Результати аналізу дають змогу дійти висновків про необхідність утвердження в історичній науці й науці державного управління ідей:

по-перше, щодо розгляду Київської Русі і попередніх державних утворень на її території як безпосереднього джерела української державності;

по-друге, щодо існування чіткого зв’язку між сучасною державою і попередніми державно-політичними утвореннями на українських землях;

по-третє, щодо розгляду проголошення незалежності України як акту відновлення державності.

Література:

1. *Анисимов Е.* Геополитика. Трудным оказалось расставание с имперскими взглядами / Е. Анисимов // Родина. – 1989. – № 12.
2. *Атаманчук В. Г.* Теория государственного управления : [курс лекц.] / В. Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. *Греков Б. Д.* Крестьяне на Руси с древнейших времен до середины XVII века / Б. Д. Греков. – М. ; Л. : АН СССР, 1946. – 860 с.

4. Гуржій О. Політико-адміністративне й територіальне реформування Гетьманщини у XVIII ст. : причини, перебіг, наслідки / О. І. Гуржій. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2015. – 80 с.
5. Режим доступу : http://dotu.ru/2005/09/09/about_cob.
6. История России / А. Орлов, В. Георгиев, Н. Георгиева, Т. Сивохина. – М. : Проспект, 2006. – 528 с.
7. Новосельцев А. П. История России с древнейших времен до конца XVII века / А. П. Новосельцев, А. Н. Сахаров, В. И. Буганов, В. Д. Назаров ; [отв. ред. А. Н. Сахаров, А. П. Новосельцев]. – М. : АСТ-ЛТД, 1998. – 576 с.
8. Повесть временных лет / [пер. с древнерус. Д. С. Лихачева, О. В. Творогова]. – СПб. : Вита Нова, 2012. – 512 с.
9. Савчук С. “Акт проголошення Української Держави” 30 червня 1941 року / С. Савчук // Новий літопис. Квартальник суспільного життя, науки й мистецтва. – Вінніпег ; Манітоба : Новий літопис. – 1961. – Ч. 1. Жовтень-грудень.
10. Тищик Б. Актуальні проблеми української державності в сучасній російській історіографії / Б. Тищик, Н. Лешкович // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2009. – Вип. 48. – С. 66–76.
11. Толочко О. Київська Русь / О. П. Толочко, П. П. Толочко. – К. : Альтернативи, 1998. – 352 с.
12. Толочко П. Київська Русь / П. Толочко // Енциклопедія історії України / [редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін.] – К. : Наук. думка, 2007. – Т. 4 : Ка-Ком.
13. Щодра О. “Нова” стара схема російської історії: висвітлення початкової історії Росії в сучасних російських підручниках для вищих навчальних закладів / О. Щодра // Вісн. Львів. ун-ту. Серія історична. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – Вип. 37, ч. 2. – С. 227–228.
14. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України / Н. Яковенко // 2-ге вид., перероб. та розшир. – К. : Критика, 2005. – С. 350–355.

Makarenko O. M. The history of statehood as a factor of state construction in Ukraine.

The paper researches the problem of creating an independent state in Ukraine as a result of national state formation competition.

Key words: statehood of Ukraine, history of Ukrainian statehood, state formation process, history of state formation in Ukraine.

Надійшла до редколегії 26.05.2015 р.

УДК 35.0716:321

В. В. Нікітін,

к.і.н., доц.,

професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

Т. В. Забейворота,

здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,

м. Харків

КОНЦЕПЦІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ПОГЛЯДАХ М. С. ГРУШЕВСЬКОГО

Досліджено розвиток теоретичних та практичних поглядів М. Грушевського на сутність та історичне значення децентралізації влади у процесі становлення української державності.

Ключові слова: демократична держава, місцеве самоврядування, децентралізація, автономія, народницький напрям, Грушевський.

Парадигма теоретичних і практичних уявлень Михайла Грушевського щодо сутності державотворчих процесів в Україні була пронесена ним через усе творче життя. З перебігом часу на його провідну народницьку ідею поступово нашаровувались новочасні впливи, які надавали їй більшої обґрунтованості та переконливості або, навпаки, вносили певні суперечності [5]. У цьому контексті, враховуючи сучасну соціально-політичну ситуацію в Україні, доцільно дослідити розвиток його поглядів як історика та громадсько-політичного діяча на питання децентралізації влади в самостійній українській державі.

Науковий внесок М. Грушевського у становлення народницького та державницького напрямів осягнення національної державності, сутність та значення децентралізації влади вивчали такі українські історики, як Л. Винар, І. Витанович, І. Данюк, Я. Дашкевич, О. Забзалюк, О. Копиленко, Л. Комзюк, Г. Корольов, І. Крип'якевич, Б. Крупницький, Р. Пиріг, С. Плохій, Т. Приймак та ін.

Метою статті є дослідження розвитку теоретичних і практичних поглядів М. Грушевського на сутність та історичне значення децентралізації влади у процесі становлення української державності.

Історіософські погляди М. Грушевського формувалися під впливом ідей вітчизняних та європейських мислителів у контексті дослідження історії, культури, життя власного народу. Розвиток потужного національно-визвольного руху на початку ХХ ст. надав нових поштовхів розвитку української історичної думки на модерних методологічних засадах, основи яких було закладено саме М. Грушевським. У другій половині ХІХ ст. в Україні переважала народницька історіографія, у якій панувало трактування вітчизняного історичного процесу як переважно історії народу, а не державних утворень, найчастіше зовнішнього походження. Саме в цьому контексті в ХІХ – на початку ХХ ст. в українському національному русі виникають автономістські та федералістські ідеї. У часи Кирило-Мефодіївського братства сформулювалася ідея демократичної слов'янської федерації. Наступний етап розвитку пов'язано з іменем М. Драгоманова, котрий в умовах авторитарної Російської імперії розвинув ідею федералізму, доповнивши її принципом децентралізації державної влади на місцях (громадського самоврядування). Він обґрунтовував ідею автономії українців в етнографічних межах. Третій етап характеризувався поширенням ідеї автономії та федерації серед української інтелектуальної еліти, які вважали перебудову Російської імперії на федеративних засадах необхідною передумовою забезпечення української автономії. Отже, від Кирило-Мефодіївського братства й до Української Народної Республіки (1917–1920 рр.) простежується тяглість ідеї народоправства як основи самоврядної держави; держави, що, на відміну від жорстко централізованої Російської імперії, спирається на широкий громадський демократизм, безпосередню участь громади в управлінні спільними справами, захист прав і свобод особистості тощо.

У цей час на арену громадського та політичного життя виходить М. Грушевський, якого пізніше сучасники назвали “батьком української державності”. З його ім'ям пов'язано знаменні події в історії української науки, культури, національно-державного відродження України. Значний вплив на становлення світогляду історика мало інтелектуальне середовище, події громадсько-політичного життя, духовна спадщина ідейних попередників – М. Костомарова, П. Куліша, М. Драгоманова, В. Антоновича. Під впливом всіх вказаних чинників М. Грушевський здійснив концептуальне обґрунтування політичних та духовних засад українського державотворення.

Політична діяльність М. Грушевського розпочалася в Галичині. Там він брав участь у створенні “Української національно-демократичної партії” (1899 р.). Стратегічною метою партії, згідно з її програмою, було здобуття “цілим українсько-руським народом культурної, економічної і політичної самостійності” та його об’єднання в “одноцільний національний організм”. Тактично ж проголошувалась мета створення в межах Австро-Угорщини із території, заселеної русинами, окремої провінції з широкою автономією в законодавстві й адміністрації та окремим національним сеймом.

Ще задовго до революції 1917 р. М. Грушевський значну увагу приділяв питанням суспільно-політичної перебудови Російської імперії. З початком Першої російської революції в 1905 р. він активно включився в тогочасні суспільно-політичні дискусії. Він виступав реформатором, який намагався усунути панування деспотичної бюрократії та підтримати загальний рух до громадської свободи. Він захоплювався тим, що російське бюрократично-політичне самодержавство, яке ще декілька місяців тому почувало таку силу, що ніхто не міг до нього доторкнутися, “валиться на наших очах”, і дійшов висновку, що мрія про відбудову Росії на вільній і раціональній базі перейшла зі сфери теорії в реальну перспективу, що притягує увагу не лише громадян Росії, але “й цілого цивілізованого світа” [4].

У статті “Українство і питання дня в Росії” (1905 р.) він доходить висновку про те, що розвал російського бюрократично-політичного самодержавства може створити сприятливі умови для виходу українства “за границі ідеї етнографічної народності, стати політичним і економічним, узятися до організації української суспільності як нації” [Там само].

У статті “Конституційне питання і українство в Росії”, що була опублікована в “Літературно-науковому віснику” (1905 р.), М. Грушевський аналізує тогочасне становище в Росії, місце українського руху в контексті загальноросійського. Другу частину він присвятив викладу нового конституційного проекту, спрямованого на відродження національно-державних прав українського народу. М. Грушевський пропонував здійснити децентралізацію державної влади в імперії, провести прямі парламентські вибори, забезпечити регіональну автономію з наданням широких прав місцевим органам влади, гарантувати права національним меншинам і їх пропорційне представництво в органах місцевого самоврядування [3].

М. Грушевський брав активну участь у роботі з організації Української парламентської громади у складі першого російського парламенту – Державної Думи. Він інформував депутатів Думи про їх завдання, співпрацював з ними при створенні законопроектів, спрямованих на просування ідеї автономії України. Обстоюючи свої принципи на практиці, М. Грушевський підготував Декларацію про автономію України, яка від імені громади мала бути виголошена з трибуни I Державної Думи. Але напередодні, 8 липня 1906 р., царським указом Думу було розпущено. Проте зусилля українських думських діячів не були марними. По-перше, утворення Української парламентської громади стало справжнім успіхом українського громадсько-політичного руху, піднесло дух українського громадянства, надихнуло вірою в свою справу. По-друге, у II Державній Думі також було засновано українську громаду, зусиллями якої були підготовлені законопроекти про автономію України, широке місцеве самоврядування, українську мову в суді, школі, церкві та ін. Але в зв’язку з розпуском II Державної Думи втілити в життя ці намагання також не вдалось.

Перебуваючи на чолі Товариства українських поступовців (1908 – початок 1917 рр.), М. Грушевський обстоював позиції конституційного парламентаризму в Росії

та автономії України. Політична програма організації зводилась до трьох основних вимог: парламентаризму, перебудови Російської держави на федеративних засадах, національно-територіальної автономії України. У грудні 1916 р. ТУП видало декларацію “Наша позиція”, яка висловлювалася “за демократичну автономію України, гарантовану також федерацією рівноправних народів”.

Після Лютневої революції в Росії (1917 р.) ідея втілення в життя широкої національно-територіальної автономії України в складі федеративної Російської республіки стає, за виразом Р. Пиріга, “абсолютно домінуючою в українському політикумі” [9]. Її дотримувалися не тільки М. Грушевський, а майже всі провідні українські діячі, політичні партії, громадські організації [9, с. 189]. Майбутню федеративну Росію М. Грушевський бачив демократичною республікою, оскільки добре усвідомлював, що в іншому разі українська свобода залишиться мрією. Суб’єкти федерації не лише зберігали свою державність, але й мали право виходу з її складу. Центральні органи федерації формували загальні основи державного й суспільного ладу; розпоряджалися ресурсами, необхідними для утримання органів центрального і загальнодержавного управління; відали питаннями війни і миру, міжнародними відносинами, збройними силами; встановлювали митні правила; здійснювали нагляд за поштою, телеграфом і залізницями. Передбачалися єдина грошова система та система мір і ваги. Федерація наділялася повноваженнями узгоджувати цивільне і кримінальне законодавство, законодавство з питань охорони прав національних меншин тощо. Решта питань устрою та нормування мали вирішуватися на місцевому рівні. Передбачалося, що в Україні як суб’єкти федерації законодавча влада повинна концентруватися в сеймі, а виконавча – у Раді міністрів. М. Грушевський пропонував установити демократичну виборчу систему, що передбачала б участь у виборах усіх соціальних груп. На місцевому рівні мали діяти три різновиди органів самоуправління: самоуправління громад, виборні управи волостей та управи повітів, обласні сейми та, зрештою, на центральному рівні – утворюваний ними парламент.

М. Грушевський розумів нагальну необхідність роз’яснення своїм прихильникам змісту термінів “федерація” та “автономія” або “широка автономія”. В опублікованій 1917 р. праці “Якої автономії і федерації хоче Україна” він відзначав: “Коли ми хочемо розібратися в тих назвах, які означають більше або менше право і можливість якої-небудь країни, себто її громадянства, її людності, порядкувати свої справи та правитись по своїм правам і постановам, то, йдучи знизу до гори, від меншого до більшого, се будуть такі форми громадянського пожиття:

- повний централізм;
- децентралізація адміністраційна (бюрократична);
- самоуправа (самоврядування), вужче або ширше;
- автономія, вужча (обмежена) або широка;
- державність неповна (несуверенна);
- держава самостійна, незалежна” [2, с. 121–122].

Федерація у трактуванні М. Грушевського є більш високим рівнем політичної самостійності краю, що за сучасною термінологією ближче за змістом поняттю “конфедерація”. Не даремно улюбленим прикладом федерації у М. Грушевського був конфедеративний устрій Швейцарії.

У той же час вчений наголошує на тому, що конкретний зміст понять “федерація” та “автономія” визначається реальними прерогативами влади та розподілом повноважень центру та автономних частин. З цього приводу він підкреслює: “Нелегко

буває установити різницю між широкою автономією і державним характером такої країни, яка має всю повноту самостійного самоврядування. Не раз буває, що там, де одні знавці бачать тільки провінцію з широкою автономією, інші додають з неменшим правом державу несуперечливому, залежну. Напр. такі спори велися про Україну – чи вона перед скасуванням гетьманства була несуперечною державою, чи автономною провінцією Російської держави, і так само про Фінляндію. Тільки в державах федеративних нема такої непевності: там кожний автономний член федерації являється державою, тільки не вповні самостійною, несуперечною” [2, с. 124].

На відміну від попередників, М. Грушевському випало на долю реалізувати на практиці свою державно-правову концепцію. Цей процес розпочався 17 березня 1917 р. зі створенням Центральної Ради і знайшов утілення в її універсалах та інших нормативно-правових документах.

Обстоюючи федеративні принципи побудови Російської держави, М. Грушевський спрямував свої зусилля на встановлення федеративних зв'язків з іншими недержавними народами колишньої імперії, створення такої федерації, у якій Україна і решта національних утворень стали б згодом не просто автономними провінціями, а державами. Саме з цією метою в Києві у квітні 1917 р. за ініціативою голови Центральної Ради М. Грушевського було скликано Всеукраїнський національний конгрес, у роботі якого взяли участь представники українських громад інших регіонів Росії. На завершення першого дня роботи Конгресу за пропозицією М. Грушевського було прийнято резолюції, які уособлювали тогочасні настрої українства: “єдиною відповідною формою державного устрою з'їзд вважає федеративну демократичну Республіку Російську”. У підсумкових документах було також визнано, що одним із головних принципів української автономії є повне забезпечення прав національних меншин, які живуть в Україні [11, с. 54].

Після жовтневого перевороту в Петрограді, не визнавши влади більшовицького Раднаркому та домігшись зміцнення своїх позицій у Києві, Центральна Рада III Універсалом від 20 (7) листопада 1917 р. проголосила Україну Українською Народною Республікою. Було задекларовано зв'язок з Росією, яка мала стати “федерацією рівних і вільних народів”. Цей, на перший погляд, суперечливий крок мав під собою далекоглядні плани. Говорячи про федерацію, українські діячі, у тому числі М. Грушевський, мали на увазі не вже зліквідований Тимчасовий уряд і не більшовицьку Раду народних комісарів. Усвідомлюючи спільність історичної долі народів колишньої Російської імперії, вони зверталися до них з пропозицією творити незалежні народні республіки, об'єднані у федерацію.

Після проголошення III Універсалу (листопад 1917 р.) виникла необхідність виробити власну Конституцію УНР. Під впливом М. Грушевського в Конституції (Статуті) Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. було зазначено, що, “не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації” (ст. 5). Передбачалось створити систему місцевого самоврядування, утвореної з громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада належала б радам і управам. Рада народних міністрів як вища виконавча влада мала опікуватися всіма справами, що залишалися поза межами діяльності установ місцевої самоуправи (ст. 50) [6, с. 73, 76].

М. Грушевський підкреслював, що “українці не мають наміру відділитися від Російської республіки”. Проте українська територія має бути організована на основах широкого демократичного (нецензового) громадського самопорядкування, “від самого

споду (“дрібної земської одиниці”) аж доверху – до українського сойму”. Вона має самостійно вирішувати власні справи – економічні, культурні, політичні, утримувати своє військо, розпоряджатися дорогами, доходами, землями і всякими натуральними багатствами, мати своє законодавство, адміністрацію і суд. “Тільки в певних справах, спільних для всієї Російської держави, вона має приймати постанови загального її представительства, в котрім братимуть участь представники України пропорціонально її людності і людності всієї Російської республіки” [2, с. 48, 125–126].

На підставі сказаного можна стверджувати, що М. Грушевський сприймав федералізм не як обмеження самостійності української держави, а як крок їй назустріч. Він уважав, що основою входження України в Російську федерацію є широка національно-територіальна автономія, побудована на принципах децентралізації влади. Як зазначав він ще в 1905 р., “тільки децентралізація може забезпечити успішний економічний і культурний розвій провінцій” [3].

У контексті революційних процесів другої половини 1917 р. автономістсько-федералістські погляди М. Грушевського закономірно трансформувалися в модель суверенної держави. Для розуміння еволюції його поглядів неабиякий інтерес викликає збірка “На порозі нової України”, до якої увійшли статті, оприлюднені з весни 1917 до весни 1918 рр. Сам М. Грушевський зазначав, що хотів написати “свого роду політичний заповіт”. Але рукопис книги згорів при обстрілі Києва більшовиками в січні 1918 р. [1, с. 6]. У статті “Кінець московської орієнтації”, що містилася у вказаному збірнику, відчутний його ледь прихований жаль з приводу втрачених надій. Він констатує: “Перше, що я вважаю пережитим і віджитим... це наша орієнтація на Московщину, на Росію, накидвана нам довго й уперто силоміць, і кінець кінцем... присвоєна собі значною частиною українського громадянства. Вона була підірвана російською революцією, що послабила той московський примус... А війна більшовиків з Україною рішуче поставила хрест над цією ідеологією, розв’язала всякі моральні вузли, які ще могли в чиїх-небудь очах зв’язувати українця з московським громадянином...” [1, с. 10]. Отже покінчено було не тільки з примарною “московською орієнтацією”, але й із сподіваннями на можливість демократичної загальноросійської федерації, до якої могла на правах широкої автономії приєднатися й Україна.

Можна погоджуватися чи не погоджуватися із ученим, шукати в його поглядах помилки чи недоречності, але незаперечним є його внесок у розвиток української державності й на рівні теоретичних осягнень, і на рівні практичної діяльності. Сам же М. Грушевський, передбачаючи можливу критику, писав у березні 1918 р.: “Іколи в моїх поглядах і виводах будуть помилки, то одно я знаю твердо, що моїми гадками і висновками, котрі я подаю тут, не водили інші мотиви, крім бажання добра громадянству, що мене в таку відповідальну хвилю покликало до праці. І за це, я вірю, воно вибачить мені й те, в чім я помилявся” [1, с. 3].

Наприкінці XIX – на початку XX ст. прагнення до внутрішньої автономії й самоврядування замість державно-бюрократичної опіки значно посилилося в українському суспільстві. Питання, пов’язані зі здійсненням локальної народної самоорганізації у вітчизняному державному будівництві, сформульовані вперше М. Костомаровим, В. Антоновичем і розвинуті М. Драгомановим, набули неабиякої актуальності. Саме ці концепції вплинули на формування поглядів М. Грушевського стосовно особливостей процесу українського державотворення як процесу поступового народного самовизначення шляхом розвитку громадських самоуправних начал, що з часів давньокіївського віче були органічно притаманні українському народу та

відрізняли його від інших народів. Наприклад, від російського народу з його стихійною орієнтацією на державний централізм або тогочасних поляків з їхнім зверхнім ставленням до сильної державної влади, що в змозі була б упоратися із шляхетським безладдям.

Викладений у статті матеріал дає можливість виокремити три основних етапи в еволюції поглядів М. Грушевського на роль децентралізації влади у вітчизняному державотворенні. На першому етапі (його умовно можна назвати культурницько-духовним) пріоритет віддавався питанням культурного будівництва, вивченню історичного досвіду, твердженню української мови у побутовому та суспільному обігу. Цей період тривав від початку науково-громадської діяльності М. Грушевського до початку Першої російської революції (1905 р.).

Характерною особливістю другого етапу – автономістсько-федералістського (1905 – кінець 1917 рр.) – стало теоретичне обґрунтування практичної діяльності, спрямованої на відтворення автономної української державності в межах демократичної Російської федерації. Перші три універсали Центральної Ради однозначно ґрунтувалися на цьому принципі. Тільки після більшовицького перевороту в листопаді 1917 р. та фактичної відмови від визнання права України на державне самовизначення М. Грушевський вимушено залишає надії на демократичний розвиток постреволюційної Росії та змінює власні погляди щодо перспектив вільного розвитку України у складі загальноросійської федерації. З цього моменту на перший план виходять його давні ідеї про необхідність будівництва незалежної української держави на засадах децентралізації та широкого місцевого самоврядування.

Власне, третій етап еволюції поглядів М. Грушевського на роль децентралізації у процесі державного будівництва, що починається з кінця 1917 р., відрізнявся не тільки свідомим подоланням колишніх ілюзій, а й практичною діяльністю з розбудови суверенної держави власне на принципах децентралізації. Квітневу Конституцію УНР 1918 р. побудовано було саме на таких засадах. У тому можна побачити як її організаційну слабкість, так і велику міць, пов'язану з непереборною силою ідей, що оволоділи масами.

Політичні погляди М. Грушевського, з одного боку, стали продовженням демократичних традицій політичних мислителів України ХІХ ст., а з іншого віддзеркалили нову політичну реальність, що склалася в Україні після революції 1917 р. й утворення Української Народної Республіки. М. Грушевський довгий час виступав поборником федерації як форми державного устрою Росії й децентралізації як механізму організації влади в умовах розвиненої локальної самоорганізації на українських землях. Він визнавав, що автономія, нехай і широка, сама по собі не гарантує Україні й українцям сталого вільного розвитку, як соціального, так і національного. Саме тому протягом багатьох років до кінця 1917 р. він вимагав органічної імплементації принципу автономії в систему демократичної федеративної державності, що, на думку вченого, гарантувало б молодій українській державі можливість скористатися всіма перевагами демократичного розвитку. Тобто зберегти засади внутрішньої свободи та не втратити надійного захисту та підтримки ззовні.

Слід підкреслити, що федералізація розглядалася ним як засіб державотворення для України як неподільної складової великого демократичного державного утворення. Йшлося, власне, про федералізацію Росії, у якій Україна мала б отримати широкі права як суб'єкт федерації. Для, так би мовити, “внутрішнього” вжитку він передбачав розбудову принципів децентралізації влади як передумову здійснення властивого для українського народу тяжіння до локальної самоорганізації та самовизначення.

Отже, принципи федералізації та децентралізації у державницькій парадигмі М. Грушевського не суперечили, а доповнювали одна одну, бо торкалися різних рівнів державної будови. Такі системотворчі державницькі ідеї видатного історика, теоретика і практика українського національно-визвольного руху, безсумнівно, можуть стати у нагоді сьогодні, коли йде пошук оптимальної моделі децентралізації влади. Моделі, що поєднує в собі організаційні й правові умови, необхідні для твердження сильної та єдиної державної влади, та широке місцеве самоврядування, яке органічно ґрунтується на традиційному “громадівському” світосприйнятті.

Література:

1. *Грушевський М.* На порозі нової України: статті і джерельні матеріали / М. С. Грушевський ; [ред., вступ. ст. Л. Винар]. – Нью-Йорк ; Львів ; К. ; Торонто ; Мюнхен : Вид-во укр. іст. тов-ва, 1992. – 278 с. – Режим доступу : <http://diasporiana.org.ua/ideologiya/9914-grushevskiy-m-na-porozi-novoyi-ukrayini-statti-i-dzherelni-materiyali>.
2. *Грушевський М.* Якої ми хочемо автономії і федерації / М. Грушевський // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К. : Т-во “Знання” України, 1991. – С. 121–133.
3. *Грушевський М. С.* Конституційне питання і українство в Росії / М. С. Грушевський // Грушевський М. С. Твори : у 50 т. Т. 1 : Суспільно-політичні твори (1894–1907) / [упорядники І. Гирич, О. Тодійчук]. – Львів : Світ, 2002. – С. 301–312.
4. *Грушевський М. С.* Українство і питання дня в Росії / М. С. Грушевський // Грушевський М. С. Твори : у 50 т. Т. 1 : Суспільно-політичні твори (1894–1907) / [упорядники І. Гирич, О. Тодійчук]. – Львів : Світ. – С. 293–300.
5. *Дашкевич Я.* Михайло Грушевський – історик народницького чи державницького напрямку? / Я. Дашкевич // Дашкевич Я. Постаті. Нариси про діячів історії, політики, культури. – 2-ге вид., випр. й допов. – Львів : Львів. відділення ІУАД ім. М. С. Грушевського НАНУ, 2007. – С. 388–406.
6. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філол. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
7. *Корольов Г.* Автономістсько-федералістські погляди Михайла Грушевського: сучасний історіографічний дискурс / Г. Корольов // Укр. іст. зб. – 2009. – Вип. 12. – С. 417–425.
8. *Нікітін В. В.* Держава і суспільство в українській громадсько-політичній та історичній традиції / В. В. Нікітін // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – Вип. 4 (19). – С. 3–11.
9. *Пиріг Р.* Ідея федералізму в державницькій концепції Михайла Грушевського / Р. Пиріг // Студії з архівної справи та документознавства. – 2005. – Т. 13. – С. 188–192.
10. *Приймак Тома М.* Конституційний проект М. Грушевського з 1905 року / Тома М. Приймак // Укр. іст. журн. – 1991. – № 1. – С. 127–136.
11. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. Т. 1. – К. : Наук. думка, 1996. – 588 с.
12. *Plokhyy S.* Unmaking Imperial Russia: Mykhailo Hrushevsky and the Writing of Ukrainian History / S. Plokhyy. – Toronto : University of Toronto Press. – xvi, 614 p. – Режим доступу : http://shron.chtyvo.org.ua/Plokhii_Serhii/Unmaking_Imperial_Russia_Mykhailo_Hrushevsky_and_the_Writing_of_Ukrainian_History_en.pdf.

Nikitin V. V., Zabeyvorota T. V. The concept of decentralization of power in the views of M. S. Hrushevsky.

The paper is devoted to evolution of the theoretical and practical views of M. Hrushevsky on the nature and historical significance of power decentralization in the course of the Ukrainian statehood formation.

Key words: democratic state, local government, decentralization, autonomy, populist trend, Hrushevsky.

Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.

УДК 351

С. А. Попов,

*к.т.н., доцент, заступник директора з наукової роботи ОРІДУ НАДУ,
м. Одеса*

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ НОВОВВЕДЕННЯ: ОСОБЛИВОСТІ УПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Проаналізовано проблеми реалізації сучасних завдань інноваційного оновлення системи органів публічної влади на основі упровадження стратегічного планування з урахуванням програмно-цільового бюджетування, зокрема в аспекті завчасного формування інституційних передумов, спрямованих на успішне втілення цього нововведення. Визначено перелік інструментарію, що забезпечить дієву участь потенціалу зацікавлених сторін у формуванні та реалізації стратегій соціально-економічного розвитку на державному та місцевому рівнях.

Ключові слова: інноваційна діяльність, інституційні передумови, нововведення, орган публічної влади, стратегічне планування, програмно-цільове бюджетування.

Наполегливе прагнення українського суспільства інтегруватися в європейський простір має спиратися на безумовну реалізацію стратегічних завдань, зокрема щодо адекватного, масштабного та швидкого оновлення ефективності системи органів публічної влади (далі – ОПВ), публічної служби та економіки інноваційним шляхом через упровадження широкого кола державноуправлінських нововведень (далі – ДУН), а саме [1, с. 41, 59; 2]: системи аналізу, прогнозування та стратегічного планування державної політики; середньострокового бюджетного прогнозування та планування; системи стратегічного планування, внутрішнього контролю та аудиту відповідно до стандартів ЄС; функціонального обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади; прозорості, відкритості та підзвітності ОПВ; єдиних стандартів управління персоналом у цих органах. Упровадження цих нововведень актуалізується на найвищому рівні протягом тривалого часу з метою забезпечення ефективного управління соціально-економічним розвитком на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях. Однак їхнє упровадження стримується недосконалістю (або відсутністю) сукупності зовнішніх та внутрішніх передумов, спрямованих на успішне здійснення інноваційної діяльності в системі ОПВ. До різноманіття перших належать політичні, соціальні, економічні, організаційно-правові, інституційні, теоретико-методологічні та інші передумови. Інші передумови мають бути такими: попередній та поточний досвід успішного упровадження нововведень та їхнє поточне використання; інноваційні ресурси, доцільні для використання в майбутньому; мотиваційний механізм для стимулювання потенційних упроваджувачів нововведень; розвинена інноваційна культура та комунікація, відкритість ОПВ до змін та достатня кількість інноваційно активних службовців у ньому.

Інноваційні передумови вітчизняні вчені розглядають, зокрема, в аспектах: оновлення ефективності ОПВ шляхом упровадження принципів нового публічного менеджменту та демократичного врядування (В. Б. Дзюндзюк [3], С. О. Кравченко [4], Л. Л. Приходченко [5]); використання механізму нововведень для реформування державної служби (Т. І. Пахомова [6]); структурування основних складових цього

механізму (А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [7]), концептуальних засад розвитку механізмів технологічної інноватизації системи державного управління (М. І. Синиця [8, с. 406–418]); вивчення досвіду Польщі та України з упровадження системи управління якістю (М. І. Лахижа [9]); нововведень як засобу реалізації реформ (Х. В. Хачатурян [10]). Зарубіжні вчені також приділяють увагу окремим передумовам у межах дослідження специфіки та необхідності інновірування державного, регіонального та муніципального управління (В. М. Іванов, В. І. Патрушев, [11]); дифузії нововведень у соціальних системах, зокрема в ОПВ (Е. Роджерс [12]).

Ці напрацювання є підґрунтям для розвитку теоретико-прикладних засад функціонування механізму нововведень, який є комплексним та поєднує взаємопов'язані механізми ініціювання нововведень, цільові механізми, механізми функціонування системи ОПВ в режимі нововведень. Важливими складовими комплексного механізму нововведень є також інституційні передумови, що забезпечують успішне упровадження ДУН на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Мета цієї статті полягає у визначенні інституційних інструментів загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, наявність яких сформує сприятливі передумови для успішного упровадження стратегічного планування в системі ОПВ як засобу забезпечення ефективного управління соціально-економічним розвитком країни.

Світовий досвід показує, що оновлення ефективності системи ОПВ започатковано в межах реалізації принципів концепції “публічний менеджмент”, спрямованої переважно на упровадження нових управлінських інструментів. Зокрема, масштабного поширення набули такі ДУН [13, с. 38–51]: коротко-, середньо- та довгострокове стратегічне планування; програмно-цільовий метод, програми бюджетного фінансування; нові урядові, галузеві та місцеві пріоритети, зокрема зорієнтовані на розвиток освіти, залучення інвестицій; методи узгодження ключових результатів і ухвалення бюджетних рішень. Комплексне застосування цих нововведень поширилося на рівні країни, регіону і міста (рисунок): у Новій Зеландії в повному обсязі; лише в загальних рисах в Австралії, Барбадосі, Бразилії, Великобританії, Гватемалі, Канаді, Монголії, США, Тринідаді і Тобаго, Фінляндії, Чилі, Швейцарії, Швеції; в окремих установах та на рівні пілотних проектів – у Данії, Нідерландах, Південній Кореї, Таїланді.

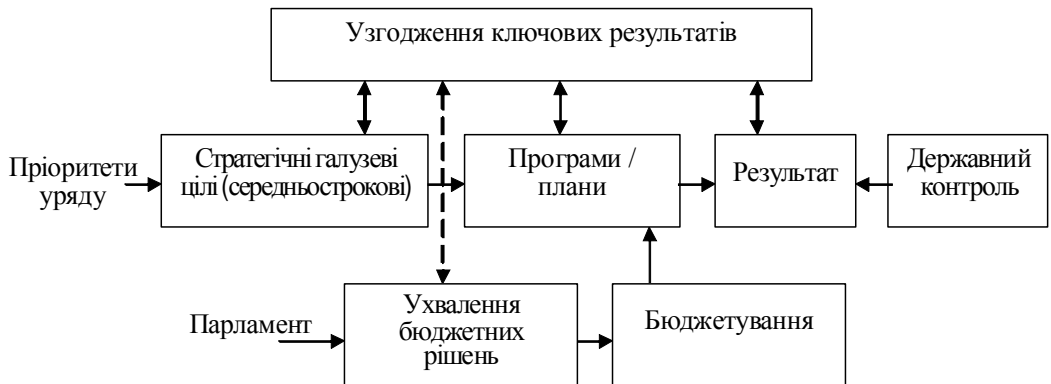


Рисунок. Складові комбінаторного нововведення

Це ДУН удосконалено в Австралії, Великобританії, Гватемалі, Канаді, Новій Зеландії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції, зокрема щодо учасників бюджетного процесу, процедур і часових параметрів, ролі законодавчих органів. Відмінність цього нововведення в Фінляндії та Швеції характерна тим, що державний бюджет формується в загальних рисах, а в його межах центральні та місцеві органи влади уповноважені, виходячи з власних обґрунтувань, розподіляти кошти на конкретні програми, проекти або організацію послуг. Процес упровадження цього нововведення тривав майже 15 років та відзначився перевищенням типової ідеї нововведення [12, с. 37–38].

У вітчизняному просторі це комплексне нововведення (див. рисунок) є також відомим. Його упровадження започатковано на центральному та регіональному рівнях Указом Президента України від 30 квітня 1999 р. № 460/99 та розпорядженнями Президента України від 21 грудня 2001 р. № 372/2001-рп і від 8 листопада 2002 р. № 385/2002 р. Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) від 17 вересня 2002 р. № 1394 зобов'язала центральні органи виконавчої влади запровадити це ДУН з 1 січня 2004 р.

Стратегічне планування в регіональному масштабі упроваджувалося протягом семи років (2004–2011 рр.). Його поширення на районному та міському рівні отримало фрагментарний характер. Через недосконалість відповідних методичних рекомендацій та недостатню професійну компетентність управлінців відбувався певний спротив цьому нововведенню на рівні сіл, селищ, міст районного значення. Нині певний досвід упровадження стратегічного планування на рівні регіонів і міст України вже нагромаджено за міжнародної підтримки під час розроблення стратегій економічного розвитку міст Київ та Львів, Дніпропетровської та Донецької областей.

Актуальним для сьогодення України є стратегічне планування на рівні головних розпорядників коштів і стратегічне планування регіонального розвитку з урахуванням його фінансової підтримки. Бюджетний кодекс України в редакції 2001 р. (ст. 10, 38) започаткував упровадження програмно-цільового бюджетування. Концепцію його застосування й Концепцію реформування місцевих бюджетів було схвалено розпорядженнями КМУ від 14 вересня 2002 р. № 538 і від 23 травня 2002 р. № 308, відповідно. Подальші кроки з упровадження цього інструменту визначено наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 р. № 1098, Законом України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р., Бюджетним кодексом України в редакції від 2010 р., наказом Мінфіна від 2 серпня 2010 р. № 508. Державний експеримент передбачав запровадження середньострокового програмно-цільового бюджетування в Автономній Республіці Крим, Львівській, Житомирській і Луганській областях, м. Києві. Бюджетний кодекс України зобов'язує надалі перевести на цей метод всі місцеві бюджети. Отже, процес упровадження цього нововведення є тривалим (іде вже понад 14 років), зокрема внаслідок відсутності належних передумов.

По суті, стратегічне планування є комплексним нововведенням, яке в теорії інновацій розглядається як комбінаторне, засноване на утворенні його головної ідеї шляхом поєднання декількох первісних (більш простих) ідей. Ця властивість проявляється в більшості випадків (навіть для простих (односкладних) нововведень) як під час розроблення, так і під час упровадження нововведення. Прикладами односкладних нововведень можуть бути нові показники звітності, програмно-технічні засоби, інформаційно-комунікаційні технології тощо. Для них “комбінаторність” є проявом додаткової передумови, що виражається, зокрема, в об'єктивних організаційних змінах в ОПВ під час упровадження цих нововведень. Це є наслідком

одночасної взаємозалежності змін основних складових цього органу влади, яку наочно демонструє визнана у світі модель організаційних змін 7С. Урегулювання цієї взаємозалежності забезпечить стійке функціонування основної ідеї нововведення в нових умовах. Її неврахування викличе прояв відповідного фактору спротиву навіть для односкладних нововведень на етапі їхнього впровадження.

Найбільш виразно ця властивість проявляється вже на етапі розроблення ідеї для реально набірних нововведень, таких як система управління якістю, управління сталим розвитком на місцевому рівні за участю суб'єктів влади і громадськості, надання публічних послуг громадянам на конкурсно-контрактних засадах, поєднання стратегічного планування з програмно-цільовим бюджетуванням. Ще більш ускладненим є взаємопов'язане за цілями стратегічне планування в ієрархії державного, регіонального та місцевого рівнів управління в системі ОПВ, поєднане з програмно-цільовим бюджетуванням. Взаємопов'язаними виявляються різні рівні: коротко-, середньо- та довгострокове стратегічне планування щодо розвитку країни, регіонів та міст з урахуванням програмно-цільового управління, відповідних програм бюджетного забезпечення, урядових, регіональних та місцевих пріоритетів. У цьому ДУН довгострокові урядові пріоритети складають основу формування регіональних середньострокових стратегічних цілей, а останні є підґрунтям розроблення щорічних програм або планів розвитку. Узгодженню підлягають ключові регіональні результати, затверджуються бюджетні рішення й визначаються показники результативності. Процес упровадження цього комбінаторного ДУН є міжорганізаційним, масштабним і тривалим, супроводжується значними невизначеностями. Такі нововведення обов'язково викличуть масштабні зміни в системі ОПВ унаслідок взаємозалежності її основних складових. Відповідно ускладниться й модель інноваційної діяльності системи ОПВ, зросте рівень невизначеностей та розшириться коло факторів спротиву нововведенню (далі – ФСН).

Основні ФСН автором систематизовані в межах здійснення інноваційного процесу та процесу поширення нововведення в системі ОПВ [13, с. 115–130]. Наведені судження вказують на необхідність урахування додаткових ФСН, що можуть бути зумовлені відсутністю (чи недосконалістю) інституційних передумов (інструментів) на етапі започаткування розроблення нововведення. Розроблення цих інструментів необхідно включити до основних напрямів удосконалення інноватизації системи ОПВ у частині, що стосується формування забезпечувальних передумов [14].

Спираючись на зарубіжний досвід, концептуально можна зазначити, що упровадження стратегічного планування загальносистемного характеру вимагатиме завчасного розроблення інституційних інструментів, зокрема щодо: формування урядових стратегічних довгострокових пріоритетів розвитку загальнодержавного рівня; розроблення стратегічних регіональних цілей на середньострокову перспективу; узгодження ключових результатів та ухвалення на цій основі бюджетних рішень; формування регіональних (галузевих) цілей на короткострокову перспективу; унормування питань розроблення програм та планів відповідно на середньо- та короткострокову перспективу з урахуванням програм їхнього бюджетного забезпечення. Окрім того, інституційні передумови додатково розширяться в контексті розроблення інструментів, що забезпечать реалізацію принципу участі суб'єктів громадськості у формуванні й реалізації державної та місцевої політики.

Необхідність такої участі на місцевому рівні виходить з того, що вплив ОПВ є дещо обмеженим на комплекс явищ та процесів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад та їхніх об'єднань у межах регіону (району).

У цьому аспекті значна частка питань належить до поля діяльності різноманітних державних та приватних структур, що приймають свої рішення автономно, незалежно від намірів місцевої влади. Отже, досягнення синергетичного ефекту на основі стратегічного партнерства, що складається у процесі створення стратегічного планування, середньострокових та довгострокових програм, ґрунтується на участі не тільки органів місцевої влади, а й впливових організацій, підприємств, об'єднань різних форм власності та громадськості (громадських організацій, політичних партій, суб'єктів громад). Необхідно також враховувати й опосередковану роль центральних органів державної влади, які, по суті, формують пріоритетні напрями державної політики в тій чи іншій сфері. Їхня реалізація повинна віддзеркалюватися у структурі стратегічних цілей відповідного плану чи програми. Тому важливим є розроблення інституційних інструментів, що забезпечать ефективну участь потенціалу зацікавлених сторін у плануванні соціально-економічного розвитку регіонів.

У цьому аспекті до сприятливих передумов слід віднести розроблення та наявність нових інструментів, що забезпечать дієву участь потенціалу зацікавлених сторін, зокрема:

– *Кабінету Міністрів України* щодо (1) ініціювання розроблення всіма міністерствами та відомствами загальнодержавної середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку; (2) підтримки ініційованих Міністерством фінансів і Міністерством економіки України змін до нормативно-правової бази, що регулює систему прогнозних і програмних документів та бюджетний процес в аспекті середньострокового бюджетування;

– *Верховної Ради України* щодо (1) узгодження й затвердження розробленої КМУ загальнодержавної середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку; (2) паралельного з цим затвердження Закону про Державний бюджет України на середньостроковий період (плановий та два наступні за плановим бюджетні роки); (3) ухвалення змін до законів щодо регулювання системи прогнозних і програмних документів, а також удосконалення бюджетного процесу в аспекті упровадження середньострокового планування соціально-економічного розвитку;

– *Міністерства фінансів України* щодо (1) ініціювання змін до нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес в аспекті фінансового забезпечення середньострокового планування соціально-економічного розвитку; (2) розроблення методики та процедури середньострокового бюджетного планування та прогнозування; (3) розроблення податково-бюджетної стратегії на середньострокову перспективу; (4) створення методики оцінювання ефективності цільових програм, включаючи критерії прийняття на її основі зважених управлінських рішень; (5) формування середньострокового плану руху міжбюджетних трансфертів;

– *Міністерства економічного розвитку і торгівлі України* щодо (1) ініціювання змін до нормативно-правових актів, що регулюють систему програмних і прогнозних документів в аспекті стратегічного та середньострокового планування; (2) технічного зведення загальнодержавної середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку; (3) розроблення й упровадження процедури оцінювання відповідності галузевих та регіональних стратегій загальнодержавній стратегії соціально-економічного розвитку; (4) удосконалення методики оцінювання відповідності державних цільових програм до галузевих і загальнодержавних стратегій соціально-економічного розвитку, а також побудова методик визначення їхньої пріоритетності; (5) удосконалення методик розроблення показників прогнозів соціально-економічного розвитку держави на коротко- та середньострокову перспективу;

– *політичних партій* щодо (1) розроблення виборчих програм з урахуванням стратегічних потреб середньо- та довгострокової перспективи соціально-економічного розвитку України та її окремих регіонів; (2) втілення в життя передвиборчих програм партіями, що формують уряд, через розроблення на їхній базі державної соціальної та економічної політики;

– *головних розпорядників коштів* щодо (1) розроблення галузевих державних та місцевих стратегій розвитку в контексті загальнодержавної стратегії соціально-економічного розвитку; (2) розроблення державних, місцевих та регіональних цільових програм, узгодження їх у частині ресурсних обмежень з Міністерством економіки, Міністерством фінансів України та місцевими фінансовими органами;

– *громад* щодо (1) доступної участі у визначенні пріоритетів соціально-економічного розвитку на тривалу перспективу; (2) осмисленої підтримки ініціатив Уряду та місцевих ОПВ, спрямованих на поліпшення та прискорення соціально-економічного розвитку; (3) активізації участі в заходах, дорадчих органах, громадських слуханнях та зборах громадян з питань соціально-економічного розвитку.

Одне з сучасних завдань реалізацій нових державних політик щодо оновлення ефективності державного управління, публічної служби та економіки спрямовано на масштабне упровадження в системі ОПВ низки нововведень, зокрема стратегічного планування з урахуванням програмно-цільового бюджетування.

Світовий досвід упровадження цього нововведення загалом на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях свідчить про його комбінаторний характер, а також про складність і тривалість його втілення. Це пояснюється не лише складністю загальної ідеї, а й наявністю додаткових факторів спротиву вже на етапі розроблення проекту, що, зокрема, зумовлюється недосконалістю (або відсутністю) інституційного інструментарію формування урядових пріоритетів соціально-економічного розвитку, регіональних середньо- та короткострокових місцевих цілей, узгодження ключових результатів та ухвалення на цій основі бюджетних рішень, унормування питань розроблення середньо- та короткострокових програм і планів з урахуванням програм їхнього бюджетного забезпечення. Цей спектр інструментів доповнюється тими, що забезпечують реалізацію принципу участі суб'єктів громадськості у формуванні й реалізації державної та місцевої політики. Наявність цих інструментів створює сприятливі передумови для успішного здійснення інноваційної діяльності в системі ОПВ.

Загалом дієва участь усіх суб'єктів реалізації державної та місцевої політики під час масштабного упровадження стратегічного планування в системі цих органів має спиратися на інституційний інструментарій, що забезпечить використання потенціалу Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, політичних партій, головних розпорядників коштів та громад.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р “Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році”.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р “Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації”.

3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.

4. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
5. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
6. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Т. І. Пахомова ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К., 2007. – 27 с.
7. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
8. Синиця М. І. Використання соціальних технологій в державному управлінні / М. І. Синиця // Наук. вісн. Академії муніцип. управління : зб. наук. пр. – 2012. – № 2. – С. 406–418.
9. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 132 с.
10. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні : монографія / Х. В. Хачатурян. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.
11. Иванов В. Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления : монография / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – М. : Экономика, 2001. – 327 с.
12. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій : монографія / Е. М. Роджерс ; [пер. з англ. В. Старка]. – К. : ВД “Києво-Моги́л. акад.”, 2009. – 591 с.
13. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.
14. Інновацізація системи державного управління: напрями удосконалення / С. А. Попов // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2013. – Вип. 13.

Popov S. A. Public administration innovations: implementation of strategic planning features.

The problems of implementation of the tasks of modern innovation system update of the public authorities body through the introduction of strategic planning based on performance budgeting in terms of early formation of the institutional prerequisites for the successful realization of this innovation. A list of tools that will ensure the effective participation of potential stakeholders in the development and implementation of strategies for social and economic development at the state and local levels.

Key words: innovative activity, institutional prerequisites, innovations, public authority body, strategic planning, performance budgeting.

Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.

УДК 351.77: 614.2

О. Г. Рогова,

*к.ю.н., доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ,
м. Харків*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ЛІКАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Висвітлено державну політику розвитку лікарського самоврядування в Україні та демократичних країнах світу. Досліджено процес формування та розвитку державної політики розвитку лікарського самоврядування. Здійснено аналіз створення нормативної основи лікарського самоврядування. Розглянуто можливість використання й впровадження досвіду демократичних країн у площині розвитку лікарського самоврядування.

Ключові слова: охорона здоров'я, державна політика, лікарське самоврядування.

Досвід функціонування найбільш ефективних національних систем охорони здоров'я (далі – ОЗ) свідчить, що без децентралізації управління ОЗ, без упровадження дієвого професійного лікарського самоврядування навряд чи можна говорити про механізми управління якістю медичної допомоги, про запровадження нової системи ОЗ, орієнтованої на партнерські відносини як між медичними працівниками, так і між медичними працівниками та пацієнтами.

Різні аспекти реалізації державної політики розвитку лікарського самоврядування отримали висвітлення в дослідженнях вітчизняних науковців: О. Беденко-Зваридчук, З. Гладуна, Р. Гревцової, Л. Жаліло, Д. Карамішева, В. Лехан, А. Морозова, В. Москаленка, О. Мусія, З. Надюк, В. Рудого та ін.

В умовах системної кризи сфери ОЗ, про яку вже декілька років говорять як теоретики, так і практики державного управління, вітчизняна медицина зазнала численних спроб реформування, небезпечним наслідком яких стало нехтування з боку держави своїми зобов'язаннями щодо захисту прав не тільки пацієнтів, а й медичних працівників.

Саме тому дійсно актуальним вважаємо аналіз сучасного стану державної політики розвитку лікарського самоврядування, чинників, що впливають на наявний стан справ та перспективи реалізації державної політики в досліджуваній сфері.

У багатьох країнах світу існує практика, відповідно до якої саме організації лікарського самоврядування діють як впливові гравці у процесі формування ставлення медичної громадськості до тих чи інших аспектів публічної політики у сфері ОЗ.

Нині роль фахових медичних об'єднань в Україні знівельовано у професійній підготовці та підвищенні кваліфікації лікарів. Роль цих організацій зводиться виключно до наукової діяльності. Як свідчить досвід високорозвинених демократичних країн, головні функції щодо атестації та кваліфікації виконуються самоврядною лікарською організацією за найактивнішої участі саме вузькофахових медичних об'єднань. У нашій країні подібні організації діють виключно в межах законодавства про громадські організації, і будь-які намагання їх втрутитися в кадрову політику не знаходять підтримки серед управлінців ОЗ. Цю проблему можна вирішити через створення адекватного правового забезпечення інституту лікарського самоврядування, що може стати основою демократичної публічної політики в царині підготовки висококваліфікованих медичних кадрів, контролю їхньої професійної діяльності та застосування механізмів відповідальності за якість наданих медичних послуг.

Мета цієї статті – проаналізувати сучасний стан та завдання державної політики розвитку лікарського самоврядування в Україні.

У переважній більшості країн світу організації лікарського самоврядування поряд з уповноваженими державними органами здійснюють управління всією системою ОЗ як рівноправні партнери. У цих країнах діяльність, функції, завдання та повноваження національної самоврядної лікарської організації врегульовано на законодавчому рівні.

Охорона громадського здоров'я повинна розглядатися не тільки як система, що реалізує організаційно-правову, економічну й професійну діяльність, але і як громадська система, змістом якої є взаємодія та взаємозв'язки її учасників. Такий підхід цілком відповідає основним положенням фундаментального документа Європейського регіонального бюро ВООЗ – “Здоров'я-21. Основи політики досягнення здоров'я для всіх в Європейському регіоні”, у якому визначено три основні цінності: здоров'я як одне з найважливіших прав людини; справедливість у питаннях ОЗ для

всіх; участь у діяльності ОЗ й відповідальне ставлення до цього окремих громадян, груп населення, організацій і секторів [2, с. 4].

Вимоги та рекомендації до запровадження лікарського самоврядування містяться в низці декларацій, прийнятих Всесвітніми медичними асамблеями найавторитетнішої світової лікарської організації – World Medical Association (WMA) – Світового лікарського товариства, яке на сьогодні об'єднує лікарів 94 провідних країн світу [7].

У Резолюції 38-ї Всесвітньої медичної асамблеї (Каліфорнія, 1986) стверджується, що, надаючи лікарям незалежність і професійну свободу у проведенні медичної діяльності, суспільство забезпечує найкращу з можливих систем ОЗ для своїх громадян, що, у свою чергу, робить вагомий внесок у створення сильної та безпечної держави [5].

Ще в 1967 р. 17-та Всесвітня медична асамблея прийняла “Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я” з доповненнями 35-ї Всесвітньої медичної асамблеї (Венеція, 1983). Серед них слід відзначити [7]:

– 1-й – “Умови лікарської діяльності в будь-якій системі ОЗ повинні визначитися за участі представників організації лікарів”;

– 7-й – “Повинна бути гарантована моральна, економічна і професійна незалежність лікаря”;

– 8-й – “... адекватна винагорода лікарю повинна забезпечуватися владою”;

– 9-й – “Розмір винагороди лікарю не повинен залежати виключно від фінансового стану влади, яка його забезпечує, а також не може визначитися одностороннім рішенням уряду та повинен узгоджуватися з організацією лікарів”.

39-та Всесвітня медична асамблея (Мадрид, 1987) прийняла Мадридську декларацію про професійну лікарську автономію і самоврядування, що утвердила необхідність самоврядування медичної професії (професійної незалежності лікаря) та сформулювала основні принципи самоврядування, спрямовані на захист прав медичних працівників та якнайширше задоволення потреб пацієнтів [7].

У п. 4 Мадридської декларації Всесвітньої медичної асамблеї про професійну лікарську автономію і самоврядування висувається вимога до національних медичних асоціацій, щоб вони у своїх країнах розробляли й підтримували системи самоуправління лікарів і брали б у них активну участь [5]. На виконання цієї вимоги в багатьох країнах Європейського Союзу прийнято нормативно-правові документи, якими регулюються основні питання лікарського самоврядування, організаційні засади діяльності, а також його регулятивні функції в національних системах ОЗ.

59-та Всесвітня медична асамблея (Сеул, 2008) прийняла Сеульську декларацію “Про професійну лікарську автономію і клінічну незалежність”, якою “знову підтверджує важливість професійної лікарської автономії та незалежності у прийнятті клінічних рішень, які повинні бути збереженими не лише як істотний компонент високоякісної і тому вигідної для пацієнта медичної допомоги, але і як істотний принцип лікарського професіоналізму” [7]. Можна пишатися тим, що в 2008 р. під час проведення 59-ї Всесвітньої медичної асамблеї в Сеулі (Південна Корея) наша країна також стала повноправним членом цієї потужної всесвітньої лікарської організації. Від України її лави поповнила громадська організація “Всеукраїнське лікарське товариство” (ВУЛТ), найстаріша і найчисельніша в нашій країні, що об'єднує представників медичної професії всіх регіонів України [9].

ВУЛТ залишається єдиною на сьогодні загальнолікарською громадською організацією, що має свої дійові осередки в усіх регіонах України. Важливим чинником для існування та активної діяльності протягом 16 років цієї організації можна вважати утворення її “знизу”, звичайними лікарями, стурбованими своїм становищем у системі ОЗ. Завдяки цьому організація практично позбавлена тиску на неї з боку адміністративно-командної системи управління ОЗ. Регулярно проводяться загальноукраїнські форуми лікарів, приймаються на них резолюції та звернення до всіх владних структур щодо реформування чинної системи ОЗ та захисту прав лікарів [4].

Унаслідок прийняття Сеульської декларації Всесвітньої медичної асамблеї в країнах Європейського Союзу, Північної й Південної Америки, Південної та Східної Азії, значній частині країн Африки прийнято закони, якими держава передала лікарському самоврядуванню регуляторні функції в управлінні системою ОЗ, де окреслено організаційні засади професійної діяльності лікарів [7].

Відомо, що перші лікарські об'єднання з'явилися в Європі ще на початку ХІХ ст. як наукові медичні товариства, основним завданням яких був розвиток медичного мистецтва і науки. Потім, з упровадженням систем обов'язкового соціального, а пізніше державного медичного страхування, сфера їх діяльності поступово розширювалася. Це пов'язано з тим, що в середовищі лікарів виникло розуміння необхідності більш ефективної організації представництва та захисту своїх інтересів у взаємодії з органами державного управління та страховими організаціями. Саме тоді почали формуватися медичні палати та медичні ради як громадські організації, що забезпечували захист, у тому числі й юридичний, особам, які займалися офіційною медичною практикою [9].

Членами таких професійних асоціацій ставали відомі лікарі, науковці, які здатні були впливати, завдяки своєму авторитету, на державні органи, вирішуючи багато загальносоціальних і медичних проблем [5].

А вже до початку ХХ ст. практично в усіх країнах Європи відбулося об'єднання численних розрізаних громадських медичних організацій у національні медичні асоціації, палати тощо. Такі організації створювалися і в інших країнах світу, але до середини ХХ ст. вони існували ізольовано одна від одної. І лише в 1947 р. з ініціативи 42 медичних асоціацій із різних країн світу була заснована Всесвітня медична асоціація (ВМА). Її вищим представницьким форумом є щорічна Всесвітня медична асамблея [9]. ВМА об'єднує 117 національних медичних асоціацій [5].

У світовій медичній практиці органи лікарського самоврядування існують у більшості країн світу. Наприклад, у США – American Medical Association (рік заснування – 1847); Канаді – The Medical Council of Canada (1912); Великобританії – British Medical Association (1832); Німеччині – Bundesärztekammer (1947); Швейцарії – Federation des medecins suisses (1867); Норвегії – Den Norske Legeforeningen (1886); Македонії – Македонско лекарско друштво (1945, 1996); Туреччині – Turk Tabipleri Birliği (1973); Польщі – Польська палата лікарів і стоматологів (1892, 1989); у Нігерії – Nigerian Medical Association (1998). Діяльність Всеукраїнського лікарського товариства бере свій початок з 1910 р. від Українського лікарського товариства у Львові та з 1917 р. від лікарського товариства Української Народної Республіки [5].

Практично в усіх країнах з розвиненою демократією в управлінні медициною, медичною діяльністю важлива роль належить не лише державі, а й громадськості. Багаторічний досвід цих країн свідчить про те, що на сьогодні найбільш оптимальними

моделями управління медичною галуззю є ті, що спираються на використання лікарського професійного самоврядування, саморегулювання, або, як це зазвичай називають у світі, “лікарської автономії” [9].

Лікарський громадський рух в Європі не обмежується самими національними медичними асоціаціями та галузевими науково-практичними товариствами. Крім традиційних товариств лікарів-спеціалістів, також існують: Постійний комітет європейських лікарів; Європейська федерація оплачуваних лікарів; Європейський союз медичних фахівців; Постійна робоча група молодих лікарів Європи; Європейський союз лікарів загальної практики; Європейська група досліджень у загальнолікарській практиці; Європейська робоча група лікарів, які вільно практикують; Європейські асоціації з громадської ОЗ, з лікарняної допомоги, з сімейної медицини та загальнолікарської практики, з оцінювання медичних технологій, з медичної інформатики, з якості медичної допомоги та ін. Це свідчить про значну активність громадського руху лікарів та його роль у покращенні здоров'я та розвитку служб ОЗ [3].

Сьогодні самокеровані та саморегульовані лікарські організації є майже в усіх країнах світу. Безумовно, кожна національна лікарська асоціація має свої особливості та відмінності, але загалом перед їхньою діяльністю стоять схожі цілі та завдання, які об'єднують спільні для різних країн ключові функції лікарського самоврядування. Перш за все, особливістю діяльності самоврядних, саморегульованих професійних організацій є наявність у них певних адміністративних повноважень, що надаються їм законом. У цьому полягає їхня основна відмінність від інших громадських, у тому числі й профспілкових, організацій. Головною ж метою лікарського самоврядування є формування такої моделі цивільно-правових відносин, у межах якої лікар є персонально юридично і фінансово відповідальний за результати своєї діяльності перед національною лікарською організацією [9]. У нас держава, як і раніше, не забезпечує головної функції системи сертифікації лікарів, заради якої її й було створено в цивілізованих державах, – порука професійної корпорації перед пацієнтом за повну матеріальну та юридичну відповідальність щодо будь-яких дій її представника.

У свою чергу, лікарське самоврядування є відповідальним за результати діяльності кожного лікаря перед пацієнтами та державою.

Для досягнення цих цілей професійне самоврядування виконує такі завдання:

- турбота про належне виконання кожним лікарем своїх професійних обов'язків і відповідний контроль у цій сфері;
- утвердження принципів професійної етики, обов'язкових для всіх лікарів, контроль за їхнім дотриманням;
- представництво та захист інтересів професії лікаря у відносинах із суспільством та державою.

Одна з важливих функцій органів лікарського самоврядування – поширення об'єктивної соціально значущої інформації, що стосується діяльності медичних працівників та функціонування галузі в цілому. Саме лікарське самоврядування може стати або партнером, або головним опозиціонером тих чи інших реформ у сфері ОЗ, що можуть бути ініційовані органами державної влади.

Наприклад, інформування медичних працівників щодо мети змін, їхніх завдань, кроків і майбутньої моделі системи ОЗ стало одним із найслабших місць реформи, що проводилася у трьох пілотних регіонах України. Однією з головних причин була неувага до цього питання на національному рівні. Затвердженої чіткої моделі системи

після реформи не було і немає взагалі. Багато лікарів, навіть у пілотних регіонах, дізналися про реформу безпосередньо перед її запровадженням у своєму медичному закладі або зі ЗМІ. Нерідко головні лікарі не ставали основним джерелом інформації щодо реформи, і це продукувало багато міфів і страхів [1].

Не менш важливим завданням організацій лікарського самоврядування в усьому світі є представництво та захист прав медичних працівників. Такий захист набуває всі більшої актуальності для України в умовах запровадження обов'язкового медичного страхування та механізмів управління якістю медичної допомоги.

Важливо відзначити, що діяльність лікарського самоврядування практично скрізь регулюється спеціальними законами. Такі закони є в Польщі, Болгарії, Словаччині, Швейцарії, Норвегії, Іспанії, Угорщині, Румунії, США, Канаді, Туреччині, в усіх колишніх республіках Югославії, а також багатьох інших країнах. Водночас, незважаючи на те, що Україна вже заявила про своє членство у ВМА, повноцінної системи лікарського самоврядування в нашій країні, на жаль, поки що немає [9].

В Україні на різних управлінських рівнях неодноразово обговорювалися проблемні питання створення належного правового забезпечення діяльності організацій лікарського самоврядування. Відповідно до ч. 3 ст. 24 “Основ законодавства України про охорону здоров'я” (далі – “Основи”), у визначенні змісту та шляхів виконання державних цільових та місцевих програм ОЗ, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій сфері можуть брати участь фахові громадські організації працівників ОЗ та інші об'єднання громадян, у тому числі й міжнародні. У ст. 77 “Основ” серед професійних прав та пільг медичних і фармацевтичних працівників передбачено право на створення наукових медичних товариств, професійних спілок та інших громадських організацій [6].

Декілька років як існує законопроект “Про лікарське самоврядування”, але його подальша доля в парламенті сьогодні є непрогнозованою. Зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України “Про саморегулювальні організації” № 1444 від 11 грудня 2014 р. визначає, що метою саморегулювальних організацій є підвищення ефективності регулювання певної господарської та професійної діяльності, підвищення якості товарів, робіт, послуг, забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами, які здійснюють певну господарську і професійну діяльність, та органами державної влади [8]. Відповідно до Висновку Головного науково-експертного управління законопроект вимагає певного техніко-юридичного доопрацювання. Важливо, щоб на етапі подальшого доопрацювання законопроекту було враховано громадську природу саморегулювальних організацій і ті завдання, які вони можуть виконувати. У контексті обговорення нових норм законодавства про саморегулювальні організації необхідно взяти до уваги ті завдання, вирішення яких у сфері ОЗ у подальшому може відбуватися за активної участі таких організацій, зокрема:

- участь в обґрунтуванні механізмів удосконалення системи медичної освіти;
- розроблення індикаторів якості надання медичної допомоги та контроль за їхнім дотриманням;
- атестація та сертифікація медичних фахівців, а також акредитація медичних практик;
- участь у проведенні конкурсів на заміщення керівних та інших вакантних посад у сфері ОЗ.

Практика демократичних країн світу доводить, що професійне лікарське самоврядування розглядається як передбачена законом система управлінських взаємин між усіма представниками певної професії, покликана консолідувати зусилля представників певного фаху в стосунках з органами державної влади, із суспільством та між собою. Тобто законом надаються управлінські повноваження з метою успішного функціонування певної професії на користь усього суспільства. Таке професійне самоврядування репрезентується власною, визначеною законом представницькою організацією, що будується на засадах децентралізації та перебуває під наглядом державної влади.

Досвід європейських країн свідчить, що професійне лікарське самоврядування – це надзвичайно потрібна й корисна модель управління медичною галуззю. Його впровадження має стати одним із невід’ємних компонентів реформи системи ОЗ, складовою державної політики у сфері ОЗ. Важливо при цьому зберегти найкращі традиції вітчизняного корпоративного медичного спілкування та, водночас, запозичити провідний зарубіжний досвід щодо функціонування організацій лікарського самоврядування.

Саме на рівні закону (а не рекомендацій чи інструкцій) має бути визначено найбільш важливі аспекти професійної діяльності медичного працівника. На сьогодні чимало фахівців звертають увагу на відсутність в Україні Закону про статус медичних працівників а також єдиного, обов’язкового для виконання всіма лікарями, Медичного чи Етичного кодексу. Документ, прийнятий у 2009 р. на 10-му з’їзді ВУЛТ, певною мірою відбиває основні аспекти морально-етичних відносин між лікарями, а також між лікарем і пацієнтом. Однак він має не лише прихильників, а й численних критиків. Головним критичним зауваженням на адресу цього кодексу є його рекомендаційний (необов’язковий) характер.

Нині в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий документ, який би регулював правовий статус організацій лікарського самоврядування, його місце серед інших суб’єктів публічної політики у сфері ОЗ. Саме тому актуальним здається створення належного правового забезпечення для організацій лікарського самоврядування або саморегульованих організацій у сфері ОЗ, що створить ефективний механізм державної політики захисту прав медичних працівників та ефективне правове підґрунтя для запровадження цілісної взаємоузгодженої системи соціальних гарантій як для пацієнтів, так і для лікарів.

Література:

1. Бетлій О. Холодний погляд на гарячі проблеми реформи / О. Бетлій, І. Коссе // Інформаційно-просвітницька кампанія щодо аналізу реформи системи охорони здоров’я в Україні : проект Ін-ту екон. досліджень та політ. консультацій. – Режим доступу : <http://www.ier.com.ua/ua/publications/comments/?pid=4139>.
2. Громадські ради в системі охорони здоров’я: створення і робота. – Режим доступу : http://communityhealth.com.ua/documents/brochure_r_3.pdf.
3. Мелянченко Н. Развитие системы врачебного самоуправления – необходимое условие построения цивилизованной страховой модели / Н. Мелянченко // Medlinks : Медицинская библиотека. – Режим доступа : <http://www.medlinks.ru/sections.php?op=viewarticle&artid=1730>.
4. Мусій О. Аналіз стану захисту прав та інтересів медичних працівників в Україні / О. Мусій // СФУЛТ : офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://sfult.org/analiz-stanu>.
5. Надюк З. О. Поєднання механізмів державного управління і лікарського самоврядування на ринку медичних послуг в Україні / З. О. Надюк. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/07.pdf>.

6. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19 (з наступ. змінами та допов.).

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про лікарське самоврядування”. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls.

8. Про саморегулювальні організації : проект Закону // Ліга. Закон : глав. правовий портал України. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF6YF00I.html.

9. Устінов О. Лікарське самоврядування: позиція профільного комітету Верховної Ради України / О. Устінов // Укр. мед. часопис. – 2013. – 27 листоп. – Режим доступу : <http://www.umj.com.ua/article/68743/likarske-samovryaduvannya-poziciya-profilnogo-komitetu-verhovnoi-radi-ukraini>.

Rogova O. G. State policy of medicinal self - government.

The article deals with the state policy of medical self-government development in Ukraine and democratic countries. The process of creation and development state policy of medical self-government are examined. The analysis of the process of creating “legal base” of medical self-government development has been done. This article examines the possibility of using and implementation the experience of democratic countries in the field of medical self-government development.

Key words: health care, state policy, medical self-government.

Надійшла до редколегії 05.05.2015 р.

УДК 351.851

І. А. Семенець-Орлова,

к.політ.н., докторант кафедри управління освітою НАДУ,
м. Київ

**ОСВІТНЯ ЗМІНА
ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Проаналізовано освітню зміну як складний соціально-політичний процес у предметному полі науки державного управління та визначено її основні концептуальні ознаки, уточнено категоріальний апарат теорії освітніх змін, детерміновано проблеми управління інноваційно-освітньою діяльністю, виділено основні закономірності інноваційних процесів в освіті, окреслено умови ефективності освітніх інновацій.

Ключові слова: освітня зміна, освітня інновація, державне управління освітніми змінами, оновлення освіти, реформа освіти.

“Суспільство швидкого розвитку”, суспільство ХХІ ст., характеризується взаємопов'язаними інноваціями в усіх сферах буття. Характеризуючи процес оновлень у людській діяльності, Е. Тоффлер зазначив, що серед проблем, з якими стикаються бізнес, політика, культура, немає важливішого, ніж проблема нововведень.

Сучасний менеджмент виходить з того, що змінами необхідно і можна управляти. Управління змінами як центральна ідея забезпечення ефективного розвитку організації, покликано зменшувати негативні наслідки тих аспектів організаційного розвитку, що є незапланованими. На думку П. Друкера, головна риса новацій – вплив на спосіб життя людей. У цьому сенсі соціальні нововведення є більш значущими порівняно з технічними чи речовими [3].

В інформаційному суспільстві потреба в новаціях найбільш гостро відчувається в освітній галузі. Важливо, що для суспільства, що навчається, знання основ викладання набуває важливого значення не лише в освіті, а в різних галузях людської діяльності –

державній службі, підприємстві. Поряд з тим динамізм розвитку соціальних систем актуалізує проблему не тільки безперервного навчання, а й освітніх змін, що забезпечують можливість організаційному навчанню стати більш ефективним та адаптивним до вимог часу. Вчитель, освітній управлінець чи менеджер, відповідальний за навчання співробітників організації, потребує знань про основні ознаки, функціональні можливості освітніх змін та механізми їхнього упровадження. Оскільки держава виступає гарантом якісної освіти, вона і є відповідальною за своєчасність оновлень в освіті, управлінське та ресурсне забезпечення таких оновлень. Це зумовлює постановку нової проблеми для вітчизняної науки – державного управління освітніми змінами.

Аналіз практичного досвіду управління освітніми змінами в українській науці є малодослідженою темою. Однак у першому та другому десятиріччях XXI ст. починають з'являтися окремі тематичні праці, присвячені концептуальному аспекту управління змінами в освіті. Це роботи В. Кременя, В. Громова, Т. Фінківа, Л. Парашенко. Загальний ступінь наукової розробленості означеного проблемного поля в Україні такий, що багато аспектів вивчено поверхнево. Загальним питанням методології освітніх змін присвячено праці В. Немцова, Л. Довгань, Л. Скібіцької, Ю. Шарова. Предметом досліджень О. Власенко, Л. Карамушка, А. Василюк, К. Шихненко, Я. Мельник стали проблеми загальної теорії змін та модернізації освітньої політики. Зауважимо, що категоріальний апарат освітніх змін як об'єкта державного управління ще не виступав предметом окремого дослідження.

Метою дослідження є здійснення концептуального аналізу освітньої зміни як об'єкта державного управління.

На думку теоретика А. Елбінга, у XXI ст. керівники найважливіших для суспільства організацій – бізнесових, освітніх, державних – тенденційно змушені зосереджувати увагу на середовищі, яке швидко змінюється, та його впливові на внутрішню структуру і тенденції функціонування організації [8, с. 9].

Відомий економіст Й. Шумпетер 1939 р. у своїй праці “Кон’юнктурні цикли” зазначив, що розвиток – це постійна динаміка інноваційних змін. Отже, Й. Шумпетер виступає прихильником динамічного підходу до визначення інновацій, тобто розглядає інновації як процес, на відміну від статичного підходу, що трактує інновацію як результат інноваційної діяльності [1, с. 11]. Вітчизняна дослідниця О. Власенко стверджує, що в ході використання поняття “інновація” слід мати на увазі процес, що закінчується відповідним результатом. Тому динамічний та статичний підходи до визначення інновації взаємодоповнюються. У Законі України “Про інноваційну діяльність” (від 4 липня 2002 р.) основні поняття інноваційної сфери подано з позицій статичного підходу. Цей Закон визначає інноваційну діяльність як діяльність, що спрямована на використання й комерціалізацію результатів наукових досліджень та зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг.

Основними підходами до визначення інновації можна назвати:

1. Функціональний: інновація – цілеспрямована зміна, що вносить у певну соціальну одиницю нові, відносно стабільні елементи. Цей підхід передбачає вживання як взаємозамінних понять “інновація” та “нововведення” (А. Пригожин).

2. Технологічний: інновація – суспільно-техніко-економічний процес, що через практичне використання ідей та винаходів приводить до створення кращих за своїми якостями виробів, технологій та дає прибуток (Б. Санто).

3. Телеологічний (цільовий): інновація – цілеспрямовані зміни, керований розвиток, спрямовані на розв’язання конкретної проблеми (Дж. Сорос).

4. Універсальний (міждисциплінарний): інновація – сукупність прогресивних, якісно нових змін, що безперервно виникають у часі та просторі. Це процес, під час якого винахід або відкриття доходять до стадії практичного застосування і починають давати економіко-соціальний чи політико-культурний ефект.

Поряд із поняттям “інновація” як взаємозамінні часто вживаються категорії “новація”, “нововведення”, “зміна в освіті”, що не завжди коректно. Спробуймо виявити змістовне співвідношення перерахованих вище термінів.

На нашу думку, освітні зміни – це нелінійні процеси трансформацій, складні феномени в освіті, що відбивають динаміку різних за масштабом, обсягом, характером, сутністю, якістю та тривалістю прогресивних перетворень в освіті. Освітні зміни можуть ініціюватися вченими (Я. Коменський, І. Песталоцці), главами держав (Петро I, Наполеон), урядами окремих країн, колективом урядів різних країн (Болонський процес) та здійснюватись у межах окремого навчального закладу, підсистеми, у масштабах усієї країни. М. Генсон наголошує, що освітні зміни – це процес проведення новацій (нововведень) в організації. Дослідник вважає допустимим вживати поняття “зміна” та “нововведення” (новація) як взаємозамінні [2].

Освітня новація – це сукупність різноманітних змін, що приводять до раніше невідомого стану, результату в галузі освітньої діяльності, який розвиває теорію і практику навчання й виховання. Освітні нововведення – це особливий випадок процесу освітніх змін в організації; процес виникнення, розвитку, поширення новацій у різних сферах людської діяльності. Отже, нововведення (ширше поняття) – це результат практичного освоєння новації (вужче поняття).

Інновація – це не просто нововведення, а нова функція виробництва, що означає іншу якість виробництва та управління і розглядається в динаміці як процес. Отже, інновація змістовно ширша нововведення. Інновація – це процес, під час якого винахід або відкриття на стадії практичного застосування починає давати економічний, соціальний, світоглядний, культурний чи політичний ефект. Можна дійти висновку, що інновація – це кінцевий результат упровадження новації з метою зміни об’єкта управління й отримання певного корисного ефекту. Інноваційний процес – процес упровадження новацій, їхнього перетворення на інновації. Інноваційно-освітня діяльність – діяльність у межах загального науково-освітнього процесу, що включає творче перетворення конкретних результатів наукових досліджень і досягнень передового досвіду на нові освітні продукти, товари та послуги, здатні забезпечити учасникам такої діяльності додатковий корисний ефект.

Базис теорії освітніх змін становлять також поняття реформування, розвитку, оновлення, модернізації освіти.

Розвиток освіти (ширше поняття) – це незворотні, векторні зміни освіти, суттєві оновлення, перехід до якісно нового стану з новими освітніми інтересами, цілями, змістом, структурою, методами, результатами, політико-управлінськими механізмами при одночасному знятті застарілих атрибутів освітньої організації, що вичерпали своє функціональне навантаження; це складний процес взаємодії прогресивних і регресивних компонентів освіти з суттєвим пріоритетом прогресу. Оновлення освіти (вужче поняття) – це складова процесу розвитку освіти; процес виникнення, становлення та інституціоналізації в освіті якісно нових властивостей, що приводять до загальної або часткової новизни у функціонуванні освітньої системи.

Реформування освіти (ширше поняття) – це великомасштабна, зазвичай комплексна й обмежена в часі інноваційно-освітня діяльність, спрямована на

кардинальне оновлення освітньої системи відповідно до якісно нових цілей та завдань, що виникли в її розвитку у нових для неї політичних і соціально-економічних умовах внутрішнього та зовнішнього довкілля. Модернізація освіти (вужче поняття) – це часткове оновлення змісту освіти, методів і технологій; це економічний спосіб підвищення якості освіти, рівня її конкурентоспроможності на базі новацій, що удосконалюють масив знань, форми освітнього процесу, що склалися без її докорінного перетворення.

На думку дослідниці О. Власенко, зважаючи на різницю між новацією та інновацією, потрібно чітко розуміти відмінності між новаційним та інноваційним менеджментом. Дослідниця переконана, що новаційний менеджмент – це вид управління соціально-економічними системами з приводу створення новацій у процесі здійснення наукових, науково-технічних, науково-педагогічних, науково-організаційних робіт у будь-якій сфері людської діяльності [1, с. 18]. Інноваційний менеджмент – це вид управління соціально-економічними системами з приводу упровадження інновацій у будь-яку сферу людської діяльності, що можливий за наявності, розвитку і дієвості: інфраструктурної системи новаційно-інноваційної діяльності, ефективної законодавчої, методологічної та ресурсної бази для здійснення інноваційної діяльності [1, с. 35].

Серед загальних проблем управління інноваційною діяльністю в освіті в Україні: відсутність достатнього фінансування інноваційної діяльності, домінування змін в організаційному, а не технологічно-змістовому аспекті; повільне підвищення рівня знань працівників освіти, які включаються до інноваційного процесу; відсутність достатньої мотивації до освітніх перетворень в її дійових осіб; несистемність, недостатню радикальність, наздоганяльний характер інноваційних процесів.

Складовою державного управління змінами в освіті є державна інноваційно зорієнтована освітня політика. Про потребу вдосконалення механізму розроблення, структури, змісту державної інноваційно зорієнтованої освітньої політики на основі нової методології свідчать: фактична невизначеність джерел ініціативи тих чи інших реформаційних і модернізаційних заходів в освіті, а також реальних суб'єктів розроблення інноваційної політики; гострі протиріччя між державними органами управління освітою і науково-педагогічною спільнотою, що складаються в ході підготовки, обговорення проектів і реалізації політичних документів щодо питань реформ освітнього комплексу; відсутність структурної чи змістової єдності прийнятих в останні 10–15 років основних державних документів щодо політики в освіті, а також необхідних для даних документів положень і методів забезпечення процесу управління освітніми змінами.

Рамкова структура сучасної моделі державної інноваційно зорієнтованої освітньої політики об'єктивно набуває два значення:

1. Інституційне – визначення настанов, заходів щодо управління освітніми змінами, покликаних вписатися в нестабільний контекст змін і забезпечувати перманентний інноваційний розвиток освіти в ході змін зовнішніх факторів чи умов існування освітньої системи.

2. Безпосередньо освітнє – необхідність визначення заходів щодо політично значущих освітніх змін, що стосуються принципових аспектів змісту і технологій навчання.

Сучасні теоретики освітніх змін переконані: за випадку ефективного запуску інституційного аспекту (політико-управлінської системи забезпечення освітніх змін)

сфера освіти отримає ефективний внутрішній механізм перманентного оновлення / розвитку, що дозволить за інших однакових умов звести до раціонального мінімуму другу складову інноваційно зорієнтованої освітньої політики, яка наразі посідає основне місце в сучасних нормативних документах України в галузі освіти, а також відмовитися від переважного реформування освіти методом “згори”, без урахування ініціатив професійної педагогічної спільноти [5, с. 24].

Умовами ефективності інновацій є такі фактори, як наявність в учасника змін особистого плану розвитку; створення творчої атмосфери в колективах учасників змін, функціонування сильних професійних педагогічних спільнот; проведення регулярних відкритих дискусій щодо проблематики інноваційної діяльності.

На думку канадського дослідника М.Фуллана, освітні зміни – це серія динамічних, нелінійних, складних феноменів в освіті, що накладаються одне на одного [9, с. 48].

Об’єктом освітньої зміни є особистість, що розвивається. Великі розміри та складна будова освітньої галузі, численність мотивів, що керують індивідуальною поведінкою окремих учасників освітніх змін, можуть пригальмовувати процес їхнього упровадження. Освітня зміна на етапі своєї ініціації має поріг силового поля підтримки: не менше 30 % учасників змін повинні виступати “за” її впровадження; 50 % – можуть бути такими, що ще не визначилися; не більше 20 % – виступати “проти”.

У ході дослідження було проаналізовано теоретичну схему опису освітньої зміни М. Фуллана, на основі якої виділено основні ознаки освітньої зміни:

1. Вірогідна природа – складність у передбаченні результатів, практична неможливість розроблення наукових прогнозів розвитку процесу реалізації освітньої зміни.

2. Рекурентність (генетична спадковість – кожна наступна інновація має зважати на контекст дійсності, тобто визначатися інноваціями минулого).

3. Мінливість, динамічність, адаптивність, перманентний розвиток у часі.

4. Функціонування в контексті соціального замовлення у трьох аспектах: соціально-економічному, психолого-педагогічному, організаційно-управлінському.

5. Ініціація від творчої особистості (носія інновації), який має певну освітню ідею (ядро інновації) та здійснює експериментальну діяльність (джерело інновації), потреба у гнучкому плануванні.

6. Характерна взаємозалежність перехресних сил змін (відцентрової громадської й доцентрової державної частин).

7. Особлива часовитратність та можлива заполітизованість амбітних освітніх проєктів.

Серед умов упровадження інновацій в освіті наразі актуальні:

– оновлення освіти шляхом появи та вирішення суперечностей між формою та змістом освіти;

– стимулювання (підвищення статусу) спеціальної інноваційної діяльності серед освітян;

– появи і зростання ролі міждисциплінарних новацій;

– підвищення ролі науково-педагогічного трансферу у сфері передавання нових знань між наукою і педагогічною практикою.

Сучасна теорія освітніх змін перебуває на етапі свого становлення й наразі поступово збагачується формулюванням закономірностей інноваційних процесів в освіті, які варто визначити як об’єктивно необхідні, суттєві зв’язки між структурними

елементами і властивостями інноваційно-освітньої діяльності. Серед таких можна назвати закономірності:

- дестабілізації педагогічного середовища на етапі реалізації зміни (труднощі з подачею нового матеріалу, порушення попередньої логіки викладання);
- циклічності безперервного інноваційного розвитку та скорочення інноваційно-освітніх циклів (у розвинених країнах світу проблематика освітніх змін реконцептуалізується практично кожне десятиліття);
- збільшення ролі колегіальності та групового методу прийняття рішень прямо пропорційно збільшенню масштабності й значущості освітньої зміни;
- посилення процесів старіння знання і пов'язане з цим зростання фундаменталізації освіти, темпів і масштабів оновлення освіти;
- зростання науково-педагогічних ризиків оновлення освітніх систем залежно від ступеня новизни та інших якостей новацій, що упроваджуються;
- нерівномірної та суперечливої динаміки результативності й розвитку інновацій на окремих етапах їхнього життєвого циклу;
- оновлення освіти шляхом взаємопов'язаних кількісних, якісних і унормованих змін її внутрішніх параметрів під впливом нових наукових, соціально-економічних, технологічних, політичних факторів.

Отже, по-перше, освітні нововведення потребують спеціального вивчення, особливої організації та управління. У зв'язку з цим виникає не лише необхідність переосмислення, але й нагальна потреба фундаментальної інноваційної підготовки менеджерів освіти, педагогів, інших учасників освітніх змін.

По-друге, освітня зміна є складним соціально-політичним процесом, що потребує спеціальних умов упровадження. Більше, ніж у будь-якій іншій галузі, зміни в освіті є часо- та ресурсовитратними, потребують максимуму комунікативного ресурсу. Задля забезпечення від появи силового поля спротиву упровадженню зміни на індивідуальному рівні в освітній системі має бути створено всі організаційні передумови щодо забезпечення її досяжної стійкості та рівноваги. У цьому аспекті надважливу роль покликане відігравати державно-громадське управління освітою.

Без належного правового оформлення всіх форм взаємодії державної влади і науково-педагогічної спільноти діяльність мережі експертно-консультаційних та дорадчих органів на різних рівнях державного управління освітою, що працюють над проектами освітніх змін, стає декоративною. Щоб урегулювати цю проблему, потрібно зобов'язати Президента нашої держави та парламент під час розроблення та прийняття важливих політичних рішень щодо розвитку освіти періодично консультиватися з науково-педагогічною спільнотою. Таким зобов'язальним документом, на нашу думку, може стати спеціальна консультативна згода, що закріплюватиме конкретний практичний елемент державно-громадського управління освітою.

На етапах масштабних освітніх змін Міністерство освіти і науки (МОН) України не повинне бути єдиним відповідальним розробником освітньої політики, а лише відповідальним учасником розроблення такої під егідою Президента та парламенту, посилено працюючи над погодженням загальнодержавних і регіональних інтересів оновлення освіти. Для цього МОН України повинне з особливою увагою враховувати пропозиції місцевих органів управління освітою, з'їздів регіональних делегатів освітньої громадськості. У період стабільного, еволюційного розвитку освіти статус МОН України в системі державного управління освітніми змінами має зростати.

Біля витоків будь-якої освітньої реформи є ініціативи громадянського суспільства – громадських організацій професійної педагогічної спільноти. Без самоорганізації педагогів належній підтримці та легітимному баченню змін не бути. Зазначимо, що особливо значуща роль участі громадськості в обговоренні проектів, погодженні варіантів освітньої політики виражається в період масштабних освітніх реформ. Точка зору вчителів щодо центральних питань, що стосуються оновлень в їхній професії, може по-справжньому радикально змінитися лише в ході обговорення питань на форумі, який педагоги визнають легітимним. Тому центральним інститутом громадянського суспільства в освіті може стати щорічний Національний освітній форум, що матиме повноваження делегувати своїх членів до різних експертно-рекомендаційних органів з освітніх реформ при органах державної влади.

По-третє, освітня зміна як об'єкт державного управління потребує відповідного нормативного забезпечення. Останнє може мати вигляд певного розділу в новому Законі України “Про освіту”, що наразі розробляється. Також на сучасному етапі гостро відчувається потреба розроблення національної доктрини реформування й розвитку освіти як вихідного, загального і принципового документа публічної освітньої політики. Потребує суттєвого оновлення й Закон України “Про інноваційну діяльність”, у якому, зокрема, слід чіткіше визначити місце Національної академії наук України як основного продуцента прогресивних наукових ідей в інноваційній сфері, зокрема і в аспекті розроблення проектів інновацій в освітній галузі.

Література:

1. *Власенко О.* Іноваційний менеджмент : навч. посіб. / О. Власенко. – К. : Знання, 2011. – 439 с.
2. *Генсон М.* Керування освітою та організаційна поведінка / М. Генсон. – Львів : Літопис, 2002. – 384 с.
3. *Друкер П.* Задачі менеджмента в ХХІ веку / П. Друкер. – М. : Вільямс, 2004. – 272 с.
4. Законодавство України у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності (Верховна Рада України, Комітет з питань науки та освіти) / [упор. : М. Шевченко, Б. Чижевський, С. Семенюк та ін.]. – К. : Парламент. вид-во, 2013. – 400 с.
5. *Пономарев Н.* Образовательные инновации. Государственная политика и управление / Н. Пономарев, Б. Смирнов. – М. : Академия, 2007. – 208 с.
6. Феномен інновацій : освіта, суспільство, культура : монографія / за заг. ред. В. Кременя. – К. : Педагог. думка, 2008. – 472 с.
7. *Фуллан М.* Сили змін: вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. – Львів : Літопис, 2000. – 270 с.
8. *Шаров Ю.* Управління змінами : навч. посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 76 с.

Semenets-Orlova I. A. Educational change as an object of public administration.

The article analyzes the educational change as a complicated social and economic process being of interest to the public administration science, determines its main conceptual properties, specifies a categorical apparatus of the educational change theory, determines problems of management of an innovative and educational activity, outlines the main regularities of an innovative process in education, and indicates conditions of effectiveness of educational innovations.

Key words: educational change, education innovation, public administration of educational change, education renovation, education reform.

Надійшла до редколегії 23.04.2015 р.

Л. В. Хашиєва,

к.держ.упр., доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,

м. Харків

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ІДЕНТИЧНОСТІ: СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД

Досліджено наведені в соціально-науковому знанні сучасні концепції ідентичності з позицій міждисциплінарного підходу. Проаналізовано трактування ідентичності в межах парадигми складності та ідентичність як стратегію. Обґрунтовується дуалістичну природу ідентичності як тотожності та відмінності.

Ключові слова: ідентичність, ідентифікація, національна ідентичність, колективна ідентичність, складність, ідентичність як стратегія, тотожність, інтеграція, диференціація.

Як відомо, процес утворення національних держав, що тривав у XVII-XIX ст. в Європі, був значною мірою зумовлений формуванням в європейських народів почуття національної ідентичності: усвідомленням певними людськими спільнотами своєї єдності на основі спільних коренів, мови, історії, культури; поділом на “Ми” й “Вони”, протиставленням себе решті світу та готовністю об’єднуватись заради захисту “своєї” території, “своїх” інтересів. Отже, модерна національна ідентичність формувалась за етнічною, культурною, мовною, територіальною ознаками, й усі вони так чи інакше лягли в основу нового на той час поняття “нація”. Не менш очевидним є той факт, що обидва поняття, “нація” та “національна ідентичність”, значно еволюціонували під впливом глобальних суспільних трансформацій. Отже, питання про те, наскільки сучасні процеси державотворення можуть будуватися на основі спільного минулого та спільних коренів, на чому повинна робити наголос сучасна держава у процесі конструювання колективних ідентичностей та що взагалі являють собою сучасні колективні ідентичності, потребують подальшого наукового аналізу й дослідження.

Ідентичність як онтологічна філософська категорія відома з глибокої давнини: зазвичай її зводять до Платона та Аристотеля, Парменіда та Геракліта, які сформулювали це поняття в найбільш загальному вигляді. Основним питанням, навколо якого вибудовувались філософські рефлексії, була проблема співвідношення постійності та мінливості. Якщо Парменід та його послідовники сумнівалися: “якщо А, у результаті змін, вже не є тим самим, що раніше, чи можна вважати, що це все ще А?”, то Геракліт з його славнозвісним “не можна двічі увійти в ту саму ріку” вважав мінливість спільною властивістю всіх об’єктів. На перший погляд, може видатися, що ці відсторонені філософські дискусії мають мало спільного з сучасним розумінням ідентичності, однак неважко помітити, що питання щодо її сутності та мінливості, як і раніше, перебуває в центрі наукових дебатів: сучасні науковці продовжують опікуватися запитанням щодо змісту поняття “ідентичність”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. М. Гоше вбачає в сучасних формах ідентичності складний та суперечливий феномен. Сутність його полягає в тому, що на зміну раціональному, універсальному й почасти абстрактному світу індивідів у конкретний історичний момент приходить інший світ, у якому людям для конструювання своєї особистості стає вкрай необхідно ідентифікувати себе з тією чи іншою спільнотою. Ці ідентифікації, множинні та цілком демократичні, поступово стають

основними, витісняючи попередні, зокрема приналежність до нації. Тож, одночасно відбувається відмова від старих, “нав’язаних” ідентичностей – та відчувається потреба віднайти якийсь новий орієнтир, точки перетину з іншими [3].

Ж. Бодрійяр також скептично ставиться до процесу диверсифікації ідентичностей. На його думку, це не змінює суті проблеми: важливо не те, що стало можливим мати не єдину, а множинну ідентичність, а те, що, як і раніше, зберігається прагнення (або примушення) до ідентифікації, ухилитися від якої неможливо [1].

На думку Р. Дебре, на тлі розмов про свободу конструювання ідентичності відбувається, скоріше, процес “закріпачення” індивіда, обмеження його вибору, розчленування суспільства на общини. Реакцією на абстрактний, байдужий до відмінностей універсалізм стає розквіт нарцисизму, зникають об’єднання однодумців, що формувалися навколо спільних ідей або проєктів, націлених на майбутнє. На зміну їм приходять інші форми ідентичності, які Р. Дебре визначає як “ідентичність за кольором шкіри, а не за духом, за народженням, а не за переконанням” і які символізують, на його думку, “кінець традиції Просвітництва” [2].

Як демонструє аналіз використання концепту “ідентичність”, кожна дисципліна має певні методологічні та методичні обмеження, що не дозволяють розуміти досліджуваний феномен у всій його багатоманітності. На рівні психології він фактично зводиться до процесів ідентифікації, самопрезентації та “Я”-концепцій, у той час як колективні форми ідентичності залишаються на другому плані. На соціологічному рівні, навпаки, з поля зору зникає індивід. Відповідно, якщо психологи досліджують кризу ідентичностей, маючи на увазі стан індивіда, що виникає в ситуаціях порушення відчуття єдності та незмінності особистості (перехідний вік, еміграція, різка зміна соціального статусу тощо), то соціологів турбує криза ідентичностей, що проявляється в тому, що традиційні форми групової ідентифікації – нація, соціальний клас, втрачають своє значення, а засновані на них соціальні зв’язки та почуття солідарності слабшають.

У зв’язку з цим здається доцільним здійснити аналіз сучасних концепцій ідентичності з позицій міждисциплінарного підходу, що і є основним завданням цієї публікації.

Незважаючи на специфіку описаних вище “дисциплінарних матриць”, частиною яких є поняття “ідентичність”, здається можливим віднайти в них дещо спільне. Можна, зокрема, упевнено стверджувати, що в сучасному західному науковому дискурсі ідентичність трактується згідно з парадигмою складності (англ. *complexity*).

Її базові положення полягають у такому:

– об’єктивна реальність існує не сама по собі, а як даність: людство конструює реальність, наділяючи її сенсом та значеннями;

– існує не одна, а безліч реальностей, сконструйованих різними дійовими особами, що співіснують у той самий час, причому всі вони однаковою мірою “справжні”;

– осмислена реальність виникає не з якоїсь однієї (або декількох) причини, а є результатом різноспрямованої дії багатьох факторів, до яких належить і сама реальність, що виникає.

Відповідно до цієї парадигми ідентичність:

– не може розглядатися як “сума характеристик” (будь то психологічні чи соціальні);

– не може бути результатом дії лише якихось конкретних причин чи впливів;

– не може бути однаковою в усіх членів групи (якою б не була ця група) [6].

Певний міждисциплінарний консенсус існує з трьох пунктів [4]:

- ідентичність конструюється суб'єктивно;
- тим не менш вона може абстрагуватися від конкретних реалій, “носіїв”, або “маркерів”, ідентичності, які є матеріалом для конструювання;
- результат конструювання може бути як визнаним, так і піддаватися сумніву іншими.

Ідентичність більше не розглядається як сутність, невід’ємний атрибут індивіда або колективу. Онтологічне, есенціальне розуміння ідентичності, що надає перевагу постійності, стабільності, стійкості, поступилося місцем екзистенційному, номіналістському, такому, що акцентує увагу на її рухливості, мінливості, динамізмі.

Відповідно, на перший план виходить не “те, що залишається ідентичним усупереч змінам”, незмінність у часі, тотожність, невід’ємна сутність, а мінливі та випадкові ідентифікації, результат подвійної логічної операції: диференціації та узагальнення. У цій перспективі ідентичність – це, з одного боку, відмінність, а з іншого – приналежність до певного класу об’єктів, до певної категорії.

Отже, у загальному вигляді існує згода стосовно того, що ідентичність завжди множинна, вона є результатом конструювання, що являє собою безперервний динамічний процес. Складнішим здається перейти від цих спільних уявлень до загальноподілюваного операційного визначення ідентичності.

Одні дослідники сповідують морфологічний та інтераціоналістський підхід (як влаштована ідентичність?), визначаючи ідентичність як поліформну, динамічну структуру, складовими якої є психологічні та соціальні характеристики суб’єкта суспільства (індивіда або групи) як дійової особи в конкретній ситуації взаємодії з іншими дійовими особами [7].

Інші вважають, що ідентичність – це не об’єкт, не характеристика й не стан, а, скоріше, певна невловима сила, дію якої неможливо спостерігати безпосередньо, а лише за тими результатами, до яких вона приводить. Під цим кутом зору множинними та різноманітними є не ідентичності, як зазвичай вважають, а соціальні ідентифікації індивіда та колективи, до яких він належить. Ідентичність же виступає в ролі організаційного принципу цих множинних ідентифікацій, забезпечуючи індивіду можливість у кожний конкретний момент часу орієнтуватися у своєму соціальному оточенні та по відношенню до різних груп, до яких він належить.

Треті беруть за основу рефлексивний аспект (що відбиває ідентичність?): це “сукупність значень, що надаються кожним з нас об’єктивним та суб’єктивним реаліям нашого власного життя, ... сукупність уявлень кожного з нас про нас самих або про інших людей..., усвідомлення суб’єктом (індивідом або групою) своїх різних ідентичностей, усвідомлення приналежності до тих чи інших груп і культур, усвідомлення тих індивідуальних рис, які складають його власну ідентичність” [6].

Четверті наголошують на інструментальному аспекті (навіщо людині ідентичність?). Вони вбачають в ідентичності “механізм контролю, механізм, що регулює поведінку (зокрема, і думки, почуття, наміри, вірування) індивіда”; те, що “надає сенс існуванню, поєднуючи минуле, теперішнє й майбутнє, забезпечуючи індивіду відчуття цільності та адаптованості до навколишнього світу, єдності й незмінності” [5].

Наприклад, у межах, інструментального підходу ідентичність розглядається як стратегія, спрямована на досягнення конкретних цілей: самопрезентації, самоповаги, відчуття психосоціального благополуччя, визнання з боку значущих інших.

У Франції пріоритет у трактуванні ідентичності як стратегії належить авторам колективної монографії “Ідентифікаційні стратегії” (фр. “Stratégies identitaires”), що вийшла в 1990 р. В основу визначення “стратегій ідентичності” покладено сартрівську філософію дії, що трактує будь-які практики як стратегії, орієнтовані на досягнення вільно поставлених цілей. У такому розумінні, стратегії ідентичності – процедури, що “свідомо або несвідомо здійснюються індивідом або колективом з метою досягнення певної цілі (цілей), які формулюються відкрито або містяться в підсвідомості; процедури, вироблені залежно від ситуації взаємодії, тобто відповідно до різних факторів (історико-соціальних, культурних, психологічних), що визначають цю ситуацію” [7, с. 24].

У найбільш загальному вигляді метою стратегії ідентичності будь-якого суб’єкта може вважатися визнання його існування навколишнім середовищем. Це передбачає, з одного боку, визнання приналежності об’єкта до соціуму (інтеграцію), а з іншого – визнання його специфічності, особливості (диференціацію). Залежно від конкретної ситуації соціальної взаємодії один з аспектів може виходити на перший план, зумовлюючи різні варіанти поведінки, спрямовані на досягнення поставленої мети. Наприклад, серед інтеграціоністських стратегій, орієнтованих на визнання приналежності до певної групи, культури, нації тощо виділяються *конформізм* (поведінка, що відповідає очікуванням оточення), *анонімність* (“розчинення в натовпі”, прагнення стати непомітним), *асиміляція* (повне та незворотне “забуття” історичних та культурних особливостей і свідоме та безумовне прийняття панівної в суспільстві системи цінностей). Усі три різновиди інтеграціонізму, спрямовані на запобігання та розв’язання конфлікту ідентичностей і збереження панівної соціальної системи, є соціально схвалюваними.

Інша група стратегій, що має на меті диференціацію, включає власне *диференціацію* (вимогу визнання права на особливе місце в суспільстві, на збереження специфіки – культурної, регіональної тощо); *публічну демонстрацію своєї відмінності, несхожості в суспільному просторі* (намагання бути поміченими, почутими, взятими до уваги); зрештою, найбільш радикальною з диференціалістських стратегій є *індивідуалізація*, доступна зазвичай “лише деяким особливо привілейованим особистостям: художникам, акторам, інтелектуалам, особам з високим соціальним статусом” [7], які можуть дозволити собі бути самими собою, мало турбуючись про те, що думає про них їхнє оточення. Диференціалістські стратегії менш “зручні” як для тих, хто бере їх на озброєння, так і для їхніх партнерів із соціальної взаємодії, оскільки часто спираються на “негативну ідентичність” або на її елементи, що викликають осуд з боку навколишніх.

Мотивами реалізації тієї чи іншої стратегії ідентичності можуть бути також підвищення (само)оцінки, перетворення негативної ідентичності на позитивну (відоме гасло афроамериканців “Black is beautiful” являє собою найбільш радикальне втілення такої переоцінки; але можна пригадати й інші приклади “перетворення стигмат”, зокрема, ствердження бретонської ідентичності (Франція) на основі негативних стереотипів, що існували по відношенню до населення цього регіону ще нещодавно); може йтися і про соціально-економічні інтереси (наприклад, про доступ до різних додаткових ресурсів, квот та ін.), а також символічний капітал еліт різних меншин.

Мотивами групових ідентифікаційних стратегій можуть бути і прагнення до побудови спадковості в часі, пошук реальних або міфічних коренів, прагнення

спиратися на власну історію у процесі конструювання образу майбутнього. Цей мотив присутній, зокрема, в ідеологів постколоніалістських та регіоналістських рухів. “Французький централізм завжди насаджував у колоніях та на анексованих територіях національну історію, при цьому історія меншин замовчувалась або заперечувалась. Учні, які відповідали урок про “наших пращурів галів” у школах французьких колоній в Африці або на Антильських островах, – це не анекдот, а приклад крайньої форми такого заперечення” [8, с. 56–57]. Схожа ситуація відбувається зараз на незаконно анексованій території Кримського півострова, де кремлівські ідеологи намагаються пропагувати героїчне минуле “російського Криму”, повністю викреслюючи ганебні сторінки історії, пов’язані з геноцидом кримськотатарського народу.

Інша типологія індивідуальних та колективних стратегій вибудовується, якщо йдеться про поведінку у відповідь на ідентифікацію зі сторони, на так звані “приписувані ідентичності”. І. Табоада-Леонетті розглядає їх на прикладі меншин іммігрантського походження, які, на погляд переважної більшості, конструює на основі тих чи інших критеріальних ознак – мови, релігії, зовнішнього вигляду тощо. Зокрема, дітей іммігрантів з країн Магрибу часто іменують “другим поколінням іммігрантів”, арабами та мусульманами, при тому, що багато хто з них народилися у Франції, (а відтак, не є іммігрантами), не знають арабської мови та культури, не є практикуючими мусульманами. Однак вони змушені якимось чином реагувати на цю ідентичність, що, згідно з термінологією Камільєрі, *приписується* їм, ідентичність, що зазіхає на найбільш інтимне – на самообраз (фр. *image de soi*). Автор розглядає можливі стратегії дій у відповідній ситуації, від інтеріоризації “зовнішньої” ідентифікації (людина починає сприймати себе як араба, або іммігранта, або мусульманина та жити відповідно до такого сприйняття; інтеріоризація може стосуватися і негативних уявлень, у тому числі расистських забобонів) до повного її відторгнення, відмови “впізнати” себе в ідентичності, що приписується.

Серед “проміжних” між цими двома крайнощами стратегій слід наголосити на *маніпуляції* (справжньої інтеріоризації приписуваної ідентичності не відбувається, що не заважає ситуативному її використанню у власних інтересах) та *ухилянні* або *униканні* (випадок співіснування в спільному просторі суб’єктів, які мають різну ідентичність, при цьому контакти між ними зводяться до прагматичного мінімуму та не вимагають від партнерів із взаємодії зміни своїх ідентичностей) [8, с. 64–78].

Огляд різних стратегій ідентичності дозволяє виявити дві її основні функції: перша з них – інтегративна, завдяки якій суб’єкт зберігає або відтворює свої цілісність та постійність, що сприймаються ним як фундаментальні, сутнісні характеристики “узагальнювальної” ідентичності.

Друга функція – адаптивна, що забезпечує пристосування до конкретної ситуації взаємодії завдяки вибору на користь синкретичної (або прагматичної) ідентичності.

Ж.-К. Кауфман [4, с. 122, 131, 145–149], використовуючи як пояснювальну модель трикомпонентну схему, запропоновану А. Хіршманом: ухід, протест, лояльність, шукає відповідь на питання про те, у який спосіб конфігурація суспільних зв’язків впливає на формування ідентичності, які функції та форми вираження останньої в суспільстві, що складаються з автономних індивідів, пов’язаних між собою відносинами нерівності та панування / домінування.

Першій стратегії (уходу) відповідає свідомо відмова від участі у всезагальному змаганні, “війні всіх проти всіх” (Т. Гоббс); небажання змінювати власне життя, ставити перед собою цілі, які вимагають серйозних зусиль для свого досягнення. Усвідомлюючи обмеженість власних економічних, соціальних та культурних ресурсів, індивід приймає себе таким, яким він є. Це, по суті, архаїчна модель поведінки, притаманна холістським суспільним системам, у яких місце та роль кожного є наперед визначеними. Це також свого роду захисний механізм, що дозволяє забезпечити позитивну самооцінку та самоповагу всупереч скромним особистим успіхам та досягненням.

Друга стратегія (протест) реалізується в разі небажання індивіда миритися зі своїм місцем у суспільстві. Однак для конструювання альтернативної ідентичності потрібні реальні можливості. У разі відсутності їх протест набуває форми “вибуху”, що може бути спрямований як усередину (та вести до саморуйнування), так і назовні. Однією зі стратегій підвищення самооцінки в межах протестної моделі стає нав’язлива та емоційна фіксація на одному з можливих самообразів, самовизначення через опозицію “Я” – “Вони” (ненависні та відторгнені). Така форма самовизначення через конфліктне протиставлення колективному, збиральному образу неминує веде до розчинення “Я” як унікального та єдиного у своєму роді суб’єкта в безособовому збиральному “Ми”.

Парадокс сучасного індивіда, вважає Ж.-К. Кауфман, полягає в тому, що за допомогою ідентифікації з різними колективами він вибудовує свою відмінність. “Колективні ідентичності знаходяться, перш за все, у головах індивідів” та ґрунтуються на стереотипних або дуже спрощених уявленнях [4]. У цьому відмінність їх від рольових ідентичностей, що формуються у процесі соціалізації. Така особливість колективних ідентичностей пояснює ту легкість, з якою вони стають об’єктом політичних маніпуляцій. Політична боротьба, особливо із застосуванням насилля, встановлює колективні ідентичності, а в подальшому подає їх як реально існуючі (“бандерівці”, “донецькі” – прикладів таких маніпуляцій зі штучно сконструйованими колективними ідентичностями в сучасній Україні, на жаль, досить багато. Особливо небезпечними такі ідентичності стають тоді, коли відбувається вкорінення їх у суспільній свідомості як реально існуючих). Сучасні колективні ідентичності є породженням сьогоdnішнього дня, а не збереженою архаїкою. Завзяті “пошуки коріння”, захоплення генеалогіями, інтерес до місцевих або регіональних культур – усе це легко перетворюється на додатковий ресурс самоідентифікації.

Показово, що в усіх розглянутих вище випадках ідеться про “захисну стратегію підлеглих або виключених соціальних груп”. І лише лояльність, що полягає в конструюванні своєї ідентичності з опорою на соціальні інститути та ролі, що існують, у слідуванні класичними, традиційними шляхами соціалізації, у поведінковому конформізмі та контролі над емоціями, згідно з Кауфманом, часто зустрічається як у найнижчих ешелонах соціальної ієрархії, де вона слугує такою собі гарантією від можливої маргіналізації, так і у вищих, де лояльність системі та відповідність соціальним очікуванням є необхідною умовою користування статусними та економічними привілеями. Ці тактичні поступки винагороджуються почуттям стабільності та нормальності існування, що позитивно впливають на самооцінку.

Отже, у межах розуміння ідентичності як стратегії вона розглядається не як похідне від певної традиції або ментальності, а як історично сформований комплекс уявлень, що періодично активізуються за певних обставин.

Література:

1. Baudrillard J. Selected writings / Jean Baudrillard // Stanford University Press. – 298 p.
2. Debray R. Introduction à la médiologie / Régis Debray. – P. : PUF. – 225 p.
3. Gauchet M. La Condition politique / Marcel Gauchet. – P. : Gallimard, 2005. – 557 p.
4. Kaufmann J.-C. L'invention de soi: Une théorie de l'identité / Jean-Claude Kaufmann // Armand Colin. – 2004. – 352 p.
5. Moessinge P. L'identité en jeu / Pierre Moessinge // Amazon Media EU. – 2014. – 158 p.
6. Mucchielli A. L'identité / Alex Mucchielli // Presses universitaires de France. – 2011. – 127 p.
7. Stratégies identitaires / Carmel Camilleri, Joseph Kastersztein et d'autres // Presses Universitaires de France. – 1990. – 240 p.
8. Taboada Leonetti I. Les femmes et l'Islam : Entre modernité et intégrisme / Isabel Taboada Leonetti // Editions L'Harmattan. – 2004. – 286 p.

Khashiyeva L. V. Modern concepts of identity: a strategic approach.

The article is devoted to the study of modern concepts of identity represented in the modern social and scientific knowledge on the basis of interdisciplinary approach. The analysis of identity within complexity frameworks and of identity as strategy is done. The idea of the dualistic nature of identity as sameness and difference is substantiated.

Key words: identity, identification, national identity, collective identity, complexity, identity as strategy, sameness, integration, differentiation.

Надійшла до редколегії 26.05.2015 р.

УДК 351

О. О. Александрович,

*здобувач кафедри політології і філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

**КОНТРОЛЬНА ВЛАДА У ПРОЕКТІ
КОНСТИТУЦІЇ УНР ОТТО ЕЙХЕЛЬМАНА**

Проаналізовано концепцію контрольної влади в конституційному проекті відомого українського правознавця, державного діяча доби Української Народної Республіки О. Ейхельмана. Особливої уваги приділено обґрунтуванню оригінальності конституційних ідей О. Ейхельмана в контексті тогочасної української та світової теорії та практики державного управління.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, контрольна влада, поділ влад у державі, функції державної влади, Отто Ейхельман.

Наприкінці 1920 р. відомий український правознавець Отто Оттович Ейхельман запропонував комісії, яку в серпні 1920 р. створив уряд Української Народної Республіки для розроблення нової конституції, власний проект Основних державних законів. Головною метою проекту було встановлення державного устрою, який цілком відповідав би потребам народних мас і національній державницькій традиції. Запоруку тому він вбачав у ствердженні широких засад народоправства і соціальної справедливості. Для послідовного проведення принципу народного суверенітету він пропонував федеральну форму державного устрою як основу внутрішньої політичної організації України і право народного референдуму для вирішення питань не тільки конституційного устрою, але й звичайного законодавства [5, с. 149–150].

Безумовна оригінальність цього проекту полягала в обґрунтуванні необхідності утворення не трьох “класичних” гілок державної влади, а п’яти – установчої влади як найвищої влади в державі, двопалатного парламенту (законодавчої влади), управління, або виконавчої влади, суду (судової влади), фінансового контролю (контрольної влади). Останньому забезпечувалася повна незалежність не тільки від виконавчої влади, але й від парламенту.

Ідеї О. Ейхельмана щодо децентралізації державної влади, поділу влад, ролі контрольної гілки влади є виключно актуальними в умовах пошуку оптимальної моделі організації державного контролю в сучасній Україні. До речі, саме О. Ейхельман уперше використав загально поширене сьогодні поняття “державний фінансовий контроль”.

Конституційному проекту О. Ейхельмана присвячено публікації українських дослідників О. Забзалоюка, М. Іванова, Г. Корольова, А. Присяжнюка, К. Савчука, Я. Турчин, Ю. Шевчика та ін. Проте більшість з указаних праць виконано в контексті політологічних та юридичних наук. На сьогодні за малим виключенням [11, с. 191–196] відсутні роботи, навіть оглядового характеру, присвячені конституційним розвідкам О. Ейхельмана, підготовлені фахівцями науки державного управління.

Мета дослідження полягає в аналізі концепції контрольної влади в конституційному проекті О. Ейхельмана та визначенні її ролі в контексті розвитку державноуправлінської думки в Україні.

За конституційним проектом О. Ейхельмана, установчій владі належало виключне право касувати, доповнювати і змінювати конституцію. Пропозиції щодо змін в Основному державному законі розроблялися Надзвичайним національним зібранням, яке обиралося на загальних виборах і діяло незалежно від вищих державних інституцій, що існували. Остаточне затвердження чи відхилення змін до конституції здійснювалося на загальному референдумі, рішення якого набирало чинності без додаткових затверджень [5, с. 159–161].

П’яту гілку влади – фінансово-контрольну – О. Ейхельман назвав “невідкладною інституцією” у вирішенні складних господарських питань тогочасної державності. Її основне призначення – ревізування фінансової діяльності. У разі прийняття складних рішень вона наділялась правом звернення до народу і проведення референдумів, якщо виникали суперечності з парламентом. Фінансово-контрольній владі, констатує вчений, належить аналогічне становище в загальному складі державної влади, як судовій владі [10, с. 44].

За задумом О. Ейхельмана, Федерально-державний контроль (ФДК) як вища установа державної влади разом із парламентом, Надзвичайним національним зібранням, Головою держави, міністерствами тощо утворює загальну федерально-державну організацію УНР. Своїм завданням ФДК мав “ревізію правильного поступлення доходів і правильного переведення видатків по бюджету Ф.-Д. господарства”. Вищим органом контролю мала бути Колегія, що складалася з неодмінних членів (головних контролерів), обраних довічно на об’єднаному засіданні обох палат парламенту; членів Колегії, обраних на шість років кожною палатою окремо; представників земських (регіональних) парламентів і вищих судових установ (Ф.-Д. Суду і Касаційного суду), із строком повноважень три і шість років, відповідно. Для організації роботи ФДК поділявся на секції під головуванням генеральних контролерів [5, с. 196].

Організаційно-функціональну структуру Федерально-державного контролю УНР за конституційним проектом О. Ейхельмана в узагальненому вигляді подано на рисунку.

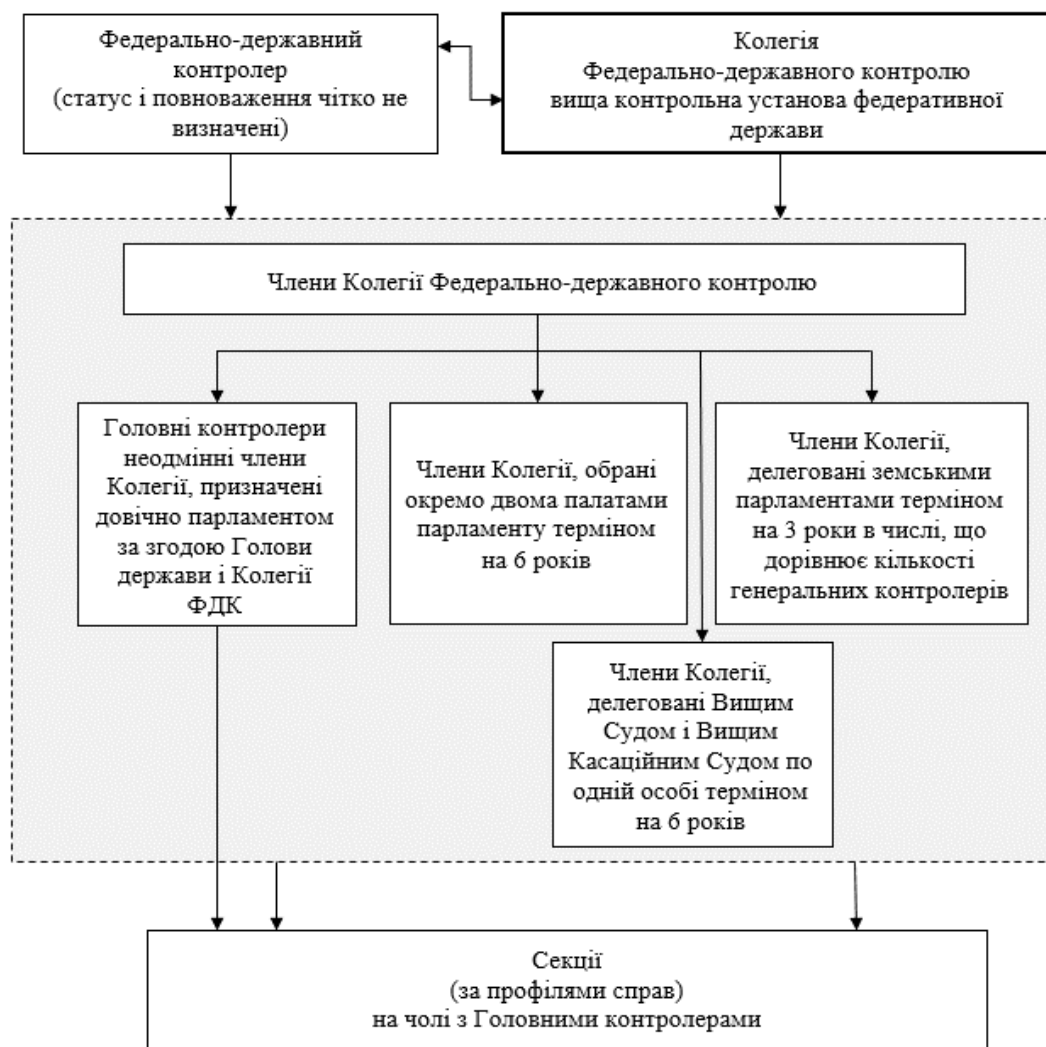


Рисунок. Структура Федерально-державного контролю УНР за конституційним проектом О. Ейхельмана

Про повноваження й статус одноосібного керівника ФДК (генерального контролера) у конституційному проекті О. Ейхельмана прямо не вказано. Однак у деяких статтях згадується федерально-державний контролер як одна з вищих посадових осіб у державі [5, с. 180, 197]. Зокрема, ст. 222 передбачала право осіб або установ, незадоволених “службовою діяльністю Голови, Головних контролерів і членів Колегії Ф.-Д. Контролю”, подавати скарги до вищої судової інстанції [5, с. 198].

Окрім землі як самостійні політичні одиниці УНР наділялися власними установчою, законодавчою, судовою, виконавчою та контрольною владою. Діяльність земських органів контролю не було регламентовано спеціально, але припускалося, що утворюватися вони мають відповідно до вищих державних установ [5, с. 200].

До повноважень ФДК віднесено:

- самостійне затвердження правил про порядок внутрішнього діловодства з їх офіційним оприлюдненням у “Державному віснику”;
- перевірка прибутків і видатків всіх без виключень вищих державних установ, здійснення документального і фактичного контролю за ініціативою секцій або Колегії в цілому;
- попередній контроль державних видатків на всі види будівельних робіт;
- звернення до загальнодержавних і земельних судових установ щодо проведення в разі необхідності термінової перевірки;
- право скликання надзвичайної сесії парламенту на вимогу чотирьох п’ятих кількості членів Колегії;
- право законодавчої ініціативи;
- право ініціювання загального референдуму з кола визначених питань;
- подання результатів ревізії державного господарства на затвердження парламенту (кожній палаті окремо);
- порушення карних і посадових обвинувачень (поруч із палатами парламенту, вищими судовими установами) проти голови держави, міністрів та інших високопосадовців;
- звернення до Вищого суду щодо роз’яснення норм чинної конституції;
- ініціювання карного або дисциплінарного переслідування осіб, винних у невиконанні вимог контролю.

Урядовці ФДК, на відміну від інших цивільних і військових установ, не могли бути звільнені та відсторонені від обов’язків Головою держави без відома об’єднаного засідання вищих судових установ, які й ухвалювали остаточне рішення. Акт про результати ревізійної діяльності Колегія ФДК щорічно мала направляти через Голову держави до парламенту, який ухвалює остаточне рішення. У разі незгоди з рішенням парламенту ФДК мав право винести спірне питання на загальний референдум.

Отже, О. Ейхельман уперше у вітчизняній конституційній теорії, а можливо, й у світовій, запропонував ретельно регламентовану, до дрібниць продуману систему поділу влад у державі. Ще в 1890 р. у стислому “Огляді центральних і місцевих установ Управління в Росії” він у повній згоді з провідними російськими і світовими фахівцями з державного права виокремлював три “класичні” функції державної влади – законодавство, управління (у вузькому значенні) та відправлення правосуддя, – розподілені між різними владними органами так, щоб урівноважувати одне одного. Управління він вважав сферою ієрархічно побудованої виконавчої влади, обмеженої у праві тлумачення законів і за формою, і за змістом [13, с. 1–2].

Для розуміння витоків оригінальних поглядів О. Ейхельмана на сутність контрольної влади необхідно звернутися не тільки до того інтелектуального простору, у межах якого формувався і діяв правознавець, але й до практики державного управління в Україні доби УНР, оскільки його конституційний проект став своєрідною реакцією на виклики, що не знайшли в ті часи адекватної відповіді.

Найбільший вплив на формування принципів засад конституційного проекту О. Ейхельмана, за майже одностайною думкою сучасних дослідників, мав М. Драгоманов, який у цілому позитивно ставився до конституційної моделі поділу влади (принаймні в її північноамериканському і швейцарському федеральному варіанті, але тільки в контексті захисту політичної свободи від деспотизму “народного самодержавства” часів Французької революції [9, т. 1, с. 333–334]. Принцип поділу

державної влади на окремі гілки значно поступався “розподілу справ на місцеві та загальнодержавні” [9, т. 1, с. 370 прим.]. Тільки загальнонародне земське представництво з контролем над діями виконавчої влади мало б забезпечити демократичний характер влади [9, т. 2, с. 51].

Свої погляди на конституційний устрій майбутньої федеративної Росії він виклав у Проекті статуту українського товариства “Вільна Спілка – Вольный Союз” (1884 р.). Головну мету “Вільної Спілки” М. Драгоманов бачив у перетворенні Російської імперії на засадах політичної свободи як поєднання особистих прав людини й громадянина та місцевого самоврядування, побудованого знизу вгору, від громадівського через повітове і обласне до загальнодержавного рівня, оскільки вільна держава виступала для нього федерацією вільних громад. Він вважав за необхідне розподілити сучасні йому губернські установи – фінансові, поштові, *контрольні* тощо – по всій Росії згідно зі своїми цілями і місцевими умовами, незалежно від обласних підрозділів, тобто здійснити децентралізацію адміністративного управління та контрольної влади з метою унеможливлення “свавілля центральної адміністрації та її агентів” [9, т. 1, с. 262]. Обласним думам надавалося право попереднього розгляду всіх проектів загальнодержавних фінансових законів і подання за ними висновків до законодавчих державних органів, а також законодавчих актів з питань місцевого життя.

Завідування справами, спільними для всього державного союзу (державної спілки), і загальнодержавне законодавство мало належати двом незалежним одна від іншої думам: Державній Думі, виборні якої повинні обиратися виборчими сходами в округах, і Союзній (Спілчанській) Думі, члени якої обиралися та в будь-який час замінювалися обласними думами. Виключне право змінювати основний закон надавалося спеціальному органу *установчої державної влади* – Державному Собору, який у разі необхідності утворювався з членів обох дум і делегатів (нарочитих гласних), обраних у визначеній кількості обласними зібраннями [9, т. 1, с. 285–287].

Отже, за задумом М. Драгоманова, пріоритетними напрямками політичного перетворення Росії, було забезпечення права людини і громадянина та місцевого самоврядування. Правління ж країною через центральні представницькі збори без визнання й гарантування цих прав він вважав таким, що так само мало охороняє свободу загалом та інтереси України зокрема, як і сучасний йому устрій Російської імперії [9, т. 1, с. 287].

Опоненти М. Драгоманова серед представників українського національно-радикального руху, хоча і з інших мотивів, але поділяли його скептичне ставлення до принципу поділу державної влади. Наприклад, В. Липинський енергійно наполягав на необхідності побудови єдиної матеріально і морально сильної монархічної державної влади замість проголошення різних “установчих зборів” та “законодавчих сеймів”, які, на його переконання, ведуть Україну до анархії та нового поневолення з боку чужоземної державної влади [7, с. 420, 532]. Зі свого боку Д. Донцов закликав покінчити з тим, що німці зуть *Verfassungskultus* (конституційною культурою), не робити з форми правління принципової справи, а “урядити всі внутрішні відносини так, щоб вони служили приказу самоутвердження нації, але не “щастю” її членів”. Для “несамодержавної нації”, якою він на той час вважав український народ, ідея власновладства повинна бути над всіма іншими. Останню він розумів як прояв національної волі, несумісний з будь-якою доктриною, спрямованою обмежити “її неподільний вплив, ані всередині, ані назовні” [3, с. 325–326].

Скептичні або відверто негативні погляди представників радикального крила українського громадсько-політичного руху на необхідність поділу державної влади парадоксальним чином перегукувалися з відомим марксистським принципом прямого народовладдя. З цього приводу відзначимо, що відомий російський правознавець П. Новгородцев (до речі, уродженець м. Бахмута Катеринославської губернії) у 1917 р. з іронією згадував провідну тезу К. Маркса про те, що народ, який здійснює безпосередній вплив на державні справи, тобто сам контролює владу, не має потреби в організації взаємного контролю окремих гілок влади. Тому звичайний для представницької політичної системи поділ влад відпадає сам собою [8, с. 298].

На відміну від політично заангажованих радикалів представники академічної правової науки кінця XIX – початку XX ст. (саме в їхньому фаховому середовищі проходило професійне зростання О. Ейхельмана) додержувалися поміркованих поглядів на поділ функцій та інституцій державної влади. За компетентним висновком українського громадського діяча і правознавця Б. Кістяківського більшість російських вчених висловлювалися за теорію поділу влад, але з деякими зауваженнями [4, с. 113].

Компромід нерозуміння сутності теорії поділу влади наприкінці XIX ст. запропонував М. М. Ворошилов: державна діяльність ґрунтується на розумінні того, що “всі державні влади є ніщо інше як функція однієї й тієї ж державної влади” [1, с. 437]. О. Градовський, якого сучасники вважали творцем науки російського державного права, сформулював класичну формулу: “Принцип поділу влади здійснюється через те, що найважливіші функції державної влади розподіляються між окремими і самостійно заснованими інституціями, і тільки в такому сенсі ми можемо говорити про поділ влади законодавчої, судової та виконавчої в окремих європейських конституціях” [2, с. 79].

Додамо до сказаного, що в ході масштабного обговорення теорії поділу влад на межі XIX і XX ст. європейські фахівці з конституційного права майже зовсім не торкалися питання про сутність контрольної влади. Щобільше, загальновизнаною була теза про те, що здійснення спеціальних державних прав не потребує наявності спеціальних гілок влади [2, с. 314]. Класик тогочасної німецької історичної та політичної науки Х. Трейчке називав принцип поділу державної влади (*triaspolitica*) “інтелектуальною винахідливістю” та “теоретичною грою фантазії”. Поділ влади, за Монтеск’є, на його переконання, є неспроможним як у теорії, так і на практиці. Як бути, наприклад, із владою виборчою (*pouvoir ũlectif*) або з владою, що модерує (*pouvoir modũrateur*)? Більш прийнятним він вважав уявний поділ єдиної за природою державної влади в конституційних та адміністративних категоріях. У фінансових питаннях поділ влад він взагалі визнавав неможливим, а тому відносив фінансове управління виключно до адміністративної сфери державного життя [14, р. 5–6].

У такому інтелектуальному та конкретно-історичному контексті конституційний проект О. Ейхельмана, побудований на принципах послідовного поділу і децентралізації державної влади, очікувано одержав негативну оцінку від членів конституційної урядової комісії УНР. Перевагу було віддано проекту Всеукраїнської національної ради як такому, що “найбільш пов’язаний з сучасним реальним життям” [5, с. 35]. Автори цього проекту додержувалися принципу поділу влади на три гілки, проте визнавали необхідність існування спеціальної установчої гілки влади – Державного союму, який мав діяти до скликання першої державної ради [5, с. 126, 132]. Для контролю за “цілим державно-фінансовим господарством” пропонувалося утворити Державний контроль на чолі з Державним контролером, якого на внесення голови

Державного союму призначав Голова держави. У цілому статус і повноваження Державного контролю практично повністю дублювали статус і повноваження контрольних інституцій УНР попередніх часів.

На завершення спробуймо відповісти на питання щодо витоків оригінальних поглядів О. Ейхельмана на поділ влади в державі взагалі і на місце в цій системі контрольної влади зокрема. Як ми бачили, його сучасники, ані серед європейських і вітчизняних науковців, ані серед політиків, таких поглядів не поділяли. Теоретичне визнання важливості класичної теорії поділу державної влади контрастувало з порядком денним державного будівництва в Україні доби національної революції. Сам О. Ейхельман у передмові до свого конституційного проекту називає дату виникнення і, відповідно, джерело його концепції. Над майбутньою конституцією України він почав роботу на початку 1918 р. (тобто у часи укладання першої конституції УНР), а “детальну її обробку” завершив у 1920 р., коли перспективи демократичного розвитку української держави вже здавалися примарними [5, с. 149]. На відміну від більшості своїх радикальних опонентів в українському русі, О. Ейхельман не покинув ідею народного суверенітету. Щобільше, він запропонував оригінальну систему державного управління, яка, на його переконання, єдина могла гарантувати здійснення національної державності на принципах народоправства, федеративного державного устрою і праві загальнонародного референдуму. Волюнтаризму радикалів він намагався протиставити детально розроблений механізм стримувань і противаг, до якого поміж інших входив й державний фінансовий контроль як самостійна конституційна гілка державної влади.

Слід підкреслити, що О. Ейхельман першим висунув ідею інституціоналізації державного фінансового контролю, тобто концентрації загальнодержавних контрольних дій в одній установі, що входила до системи вищих установ федерально-державної організації майбутньої УНР. На жаль, його концепція контрольної влади поки що залишається поза науковим інтересом вітчизняних фахівців з теорії та практики державного фінансового контролю.

Унікальний приклад теоретичного обґрунтування та реального здійснення ідеї самостійної контрольної гілки влади знаходимо лише у працях сучасника О. Ейхельмана китайського революціонера Сунь Ят Сена та у практиці державного будівництва Китайської республіки, територію якої з 1949 р. обмежено островом Тайвань.

Еволюція поглядів О. Ейхельмана на розвиток системи вищих органів державного управління в Україні революційних часів є дуже характерною не тільки для його часів, але і для сьогодення. Необхідність суттєвої модернізації контрольних функцій держави як імператив сучасного етапу вітчизняного державотворення вимагає пошуків і практичної імплементації оригінальних управлінських технологій. Розуміння логіки та цілей конституційного проекту О. Ейхельмана у цьому сенсі може стати дуже корисним у контексті реформування вітчизняної системи державного фінансового контролю.

Література:

1. *Ворошилов Н. Н.* Критический обзор учения о разделении властей / Н. Н. Ворошилов. – Ярославль : Тип. Губ. земск. управы, 1871. – 451 с.
2. *Градовский А. Д.* Государственное право важнейших европейских держав. Т. II / А. Д. Градовский // Градовский А. Д. Собр. соч. : в 9 т. – СПб : Тип. М. М. Стасюлевича, 1902. – Т. V. – 561 с.
3. *Донцов Д.* Націоналізм / Д. Донцов. – Лондон : Укр. видав. спілка, 1966. – 363 с.
4. *Кистяковский Б. А.* Избранное : в 2 ч. / Б. А. Кистяковский. – М. : РОССПЭН, 2010. – Ч. 2. – 376 с.

5. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
6. Корольов Г. О. Українська біографія Отто Ейхельмана: імперська лояльність та служіння “іншій” або “своїй” нації / Г. О. Корольов // Архіви України. – 2014. – Вип. 1 (289). – С. 156–167. – Режим доступу : http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_1_2014/16.pdf.
7. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму / В. Липинський ; [ред. Я. Пеленський]. – К. : Ін-т Східноєвроп. досл. НАНУ, 1995. – 470 с.
8. Новгородцев П. И. Об общественном идеале / П. И. Новгородцев. – М. : Пресса, 1991. – 639 с.
9. Собрание политических сочинений М. П. Драгоманова. Т. 1-2. – Париж : Sociétés nouvelle delibraireetd'edition, 1905–1906.
10. Турчин Я. Принципи і шляхи реалізації державної влади в науково-теоретичних працях Отто Ейхельмана / Я. Турчин // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2009. – Вип. 21. – С. 39–45.
11. Усаченко Л. М. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник. – К. : НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 292 с.
12. Шевчик Ю. В. О. Ейхельман про правові аспекти територіальної організації Української держави / Ю. В. Шевчик // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична. – 2014. – Вип. 2. – С. 40–49. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs_2014_2_7.pdf.
13. Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений Управления в России и устава о службе по определению от правительства / О. Эйхельман. – К. : Тип. имп. ун-та. Св. Владимира, 1890. – 83 с.
14. Treitschke Heinrich von. Politics. In 2 vols. – Vol. I. – N.-Y. : The Macmillan Company, 1916. – xliii, 406 p. – Режим доступу : <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/treitschke/politics01.pdf>.

Aleksandrovych O. O. The control authority in the constitution draft of UPR by Otto Eyhelman.

The paper analyzes concepts of the control branch of power in a draft constitution project by Otto Eihelman, a well-known constitutionalist, public and political figure and ideologist of the Ukrainian People's Republic of 1917-1920. A special attention is paid to substantiation of Otto Eihelman's original constitutional ideas in the context of the then Ukrainian and world public administration theory and practice.

Key words: state financial control, control branch of power, separation of powers in a state, functions of state power, Otto Eihelman.

Надійшла до редколегії 14.05.2015 р.

УДК 336:368.914

О. Є. Буряченко,

*аспірант кафедри менеджменту організацій ОРІДУ НАДУ,
м. Одеса*

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Проведено дослідження історичних аспектів становлення, розвитку понятійного апарату та функціонування системи пенсійного забезпечення, що є одним із необхідних елементів на шляху створення оптимальної системи соціального захисту населення в Україні.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсія, пенсійна система, соціальний захист населення, пенсійне страхування, страхові внески.

Ринкові відносини, що розвиваються, зумовлюють необхідність створення гарантованого соціального захисту непрацевдатних категорій населення. Результати їх такі, що нестабільність у суспільстві вимагає досягнення певної стабільності; диференціація доходів викликає необхідність справедливого їх перерозподілу; інфляція вимагає регулювання цін; безробіття – надання соціальних гарантій тощо. У такій ситуації пенсійна система в ринкових відносинах є механізмом, що гарантує необхідну стабілізацію соціальних балансів у суспільстві.

Необхідність реформування системи пенсійного забезпечення як найважливішого соціального інституту визначає актуальність теми статті з точки зору можливості реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення.

Проблеми пенсійного забезпечення завжди були в центрі уваги соціологів, політологів, філософів, економістів. Методологічні та прикладні питання проблеми соціального захисту населення та його залежності від розвитку та інституціоналізації економіки в цілому ставали предметом досліджень української наукової школи, значний внесок у формування якої зробили А. Бабенко [1], Б. Зайчук, Е. Лібанова [8], Б. Надточій [9], В. Новиков, Л. Ткаченко [17] та ін.

Нинішній стан системи пенсійного забезпечення свідчить про необхідність її істотного вдосконалення. Дослідження історичних аспектів становлення й розвитку понятійного апарату та функціонування системи пенсійного забезпечення є необхідним елементом на шляху створення оптимальної системи соціального захисту населення.

У науковій літературі недостатньо приділено уваги вивченню еволюції таких понять, як “пенсійна система”, “пенсія”, “пенсійне забезпечення” та ін. У багатьох випадках дослідники наводять ці поняття як ідентичні за змістом. У словнику іноземних слів наводиться таке визначення: “...пенсія (латин. pensio – платіж) – періодична, зазвичай щомісячна, грошова виплата – форма матеріального забезпечення громадян” [15, с. 486]. За визначенням Р. Далімова, “пенсія – це сума грошових виплат, одержувана громадянином після припинення ним трудової діяльності” [4, с. 32].

Новий енциклопедичний словник (2005 р.) стосовно тлумачення поняття “пенсія” замість слова “виплата” вживає поняття “забезпечення”. Тобто “пенсія – грошове забезпечення, одержуване індивідом з пенсійних та інших фондів після закінчення ним роботи, із досягненням пенсійного віку або в інших випадках, передбачених законом” [10; с. 893].

Пенсії громадянам, у яких відсутній трудовий стаж, є тією частиною суспільного продукту, що забезпечує їхні мінімальні потреби, що повинні змінюватися зі зростанням економічних можливостей держави.

Відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення” пенсія визначається як щомісячна виплата в солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім’ї у випадках, визначених законом [13].

На нашу думку, під пенсією можна розуміти певну частину заробітної плати працівників і службовців, яку впродовж їхньої трудової діяльності добровільно або в обов’язковому порядку відраховувалось до Пенсійного фонду у формі страхових внесків на майбутні пенсійні виплати із настанням непрацевдатності за віком, старості або інших випадків, передбачених законом. Мінімальна пенсія – це державна соціальна гарантія, розмір якої визначається законом.

Під час аналізу пенсійного забезпечення основної уваги приділяється питанню його розподілу. Можна виділити два напрями:

- пенсійне забезпечення формується на трудовій основі, а величина та умови пенсій повністю залежні від заробітної плати працівника;
- пенсійне забезпечення призначається на потреби непрацездатних громадян країни.

Можна говорити про подвійність пенсійного забезпечення. Поряд із розподілом залежно від кількості та якості минулої праці відбувається також розподіл відповідно до потреб громадян, а пенсійне забезпечення, ґрунтуючись на законі про працю, має характер розподілу за витратами за минулу працю. Враховуючи подвійність пенсійного забезпечення, можна дійти висновку, що існують відмінності між пенсією та іншими виплатами соціального характеру:

- пенсії встановлюються з настанням ситуацій, що дають на це право;
- пенсія визначається з урахуванням величини і характеру трудового внеску працівника;
- пенсія встановлюється тільки у грошовій формі, як частина відкладеної заробленої плати, і виплачується конкретному громадянину;
- пенсія призначається довічно і переглядається тоді, коли з'являються додаткові відомості про участь пенсіонера у трудовій діяльності.

Розгляньмо поняття пенсійної системи. Пенсійна система України в нинішньому вигляді заснована в січні 2004 р. і включає в себе відносини з формування, призначення і виплати пенсій у трирівневій пенсійній системі. Слід зазначити, що деякі дослідники кваліфікують пенсійну систему як механізм, який забезпечує збирання, облік внесків і виплату пенсій.

Зокрема, М. Захаров пенсійну систему трактує як комплексну систему, що регулює [5, с. 421]:

- формування відповідних пенсійних фондів, за рахунок яких виплачуються пенсії та здійснюються інші пенсійні виплати,
- матеріальне забезпечення громадян пенсіями й іншими виплатами;
- управління й організацію пенсійного забезпечення.

В. Куценко визначає пенсійну систему як складову частину державного соціального забезпечення, механізм, покликаний забезпечити ефективне функціонування одного з секторів соціальної сфери суспільства [7, с. 26].

Коли йдеться про пенсійну систему, мається на увазі система, що функціонує в тій чи іншій державі. Тож, визначаючи поняття пенсійної системи, необхідно додавати державу, у якій функціонує така система (наприклад, пенсійна система України). Пенсійну систему держави розглядають як економічний механізм страхування гарантованого і стабільного рівня життя людей похилого віку та осіб, які втратили працездатність. Основний сенс функціонування цієї системи здійснюється через державні механізми регулювання [3; 17].

На наш погляд, доцільно трактувати пенсійну систему як сукупність правових, організаційних та фінансово-економічних інститутів і норм, що ставлять на меті надання громадянам, які не працюють, матеріального забезпечення у вигляді пенсії, а також реалізацію заходів щодо компенсації громадянам заробітку (доходу).

Поняття пенсійного забезпечення не ідентичне за значенням поняттю пенсійної системи. Пенсійне забезпечення – це процес матеріальної підтримки індивіда, безпосередньо пов'язаний з його трудовою діяльністю, терміни та умови якого

залежать від розміру заробітної плати, стажу роботи, умов праці та ін. (таблиця). Крім того, слід враховувати, що пенсійне забезпечення ґрунтується на економічних інтересах різних поколінь з різними рівнями доходів і рівнями розвитку.

Таблиця

Трактування дослідниками поняття “пенсійне забезпечення”

<i>№ з/п</i>	<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>
1.	І. Беринцева [2]	Система соціально-політичних та економічних відносин у межах проведеної державою соціальної політики, що забезпечує соціальний захист громадян, які не мають можливості продовжувати свою трудову діяльність
2.	Б. Умурзаєв [6]	Сукупність економічних відносин з приводу виробництва і розподілу в грошовій формі частини новоствореного продукту, необхідного для задоволення потреб непрацездатних категорій суспільства
3.	Пенсійний консультант [11]	Відокремлена частина національного доходу, яка має свою специфіку, відмінну від інших частин тим, що спрямовується на створення нормальних життєвих умов для непрацездатних членів суспільства
4.	С. Єрошенков [17]	Грошова форма матеріального забезпечення для людей, які стають непрацездатними з різних причин

З цього випливає висновок, що пенсійне забезпечення – це державна система правових, організаційно-адміністративних та економічних заходів щодо захисту громадян унаслідок настання старості, інвалідності або втрати годувальника. За допомогою цієї системи саме забезпечуються (а не встановлюються) умови обчислення й виплати пенсій залежно від зроблених у період трудової діяльності обов’язкових чи добровільних пенсійних внесків. Необхідно врахувати, що в накопичувальних пенсійних системах, крім іншого, враховується ще й тривалість страхового стажу, тобто тривалість часу нагромадження страхових внесків, що суттєво впливає на розмір пенсій.

Якщо розглядати пенсійне забезпечення як економічну категорію, то його можна охарактеризувати як сукупність економічних відносин з приводу нагромадження й розподілу в грошовій формі продукту, необхідного для задоволення потреб непрацездатних громадян суспільства. Суб’єктами таких відносин виступають:

- держава;
- члени суспільства, які працюють;
- підприємства та організації, що відраховують пенсійні внески;
- пенсіонери – члени суспільства, які не працюють.

Засоби пенсійного забезпечення формуються за рахунок спеціальних позабюджетних фондів, метою яких є організація збирання коштів та фінансування виплат пенсій. Якщо ці фонди мають достатньо фінансових можливостей для забезпечення стабільного фінансування пенсійних виплат, то йдеться про внутрішнє фінансове забезпечення пенсійного фонду. Якщо для фінансування пенсійних виплат залучаються додаткові джерела, то можна говорити про змішане фінансове забезпечення.

Аналізуючи пенсійну систему конкретної держави необхідно враховувати ступінь зрілості системи. Якщо чисельність молодих платників внесків переважає над

одержувачами виплат, пенсійну систему вважають молодю. Зі зміною цього співвідношення на користь одержувачів пенсії система стає зрілою. Кількісним показником, який визначає рівень зрілості пенсійної системи, є коефіцієнт залежності (КЗ), який показує чисельність пенсіонерів, що припадають на одного платника. За статистикою, нині в Норвегії на кожного пенсіонера працює 2,5 норвежця, а вже в найближчі десятиліття, за песимістичними прогнозами, це співвідношення сягне пропорції 1 пенсіонер на 1,5 працівника. Пенсійна система України наближається до критичного значення – КЗ дорівнює 1,0.

Тому постає питання, яким чином формулювати орієнтири для відносин між поколіннями, щоб уникнути несправедливого тягаря для майбутніх поколінь. Два основних демографічних чинники, що викликають таку ситуацію:

– поступове зниження народжуваності – з 2,1 дитини на одну жінку на початку 1970-х рр. до приблизно 1,7 у 2014 р.;

– зростання тривалості життя, що, як очікується, збільшиться ще майже на п'ять років між 2000 і 2050 рр.

Структурна характеристика пенсійного забезпечення дозволяє виявити джерела фінансування пенсій. Державна солідарна пенсійна система має три джерела:

- відрахування із заробітної плати працівників;
- обов'язкове відрахування з фонду заробітної плати;
- державні дотації.

Накопичувальна пенсійна система має такі джерела фінансування:

- обов'язкові або добровільні внески працівників;
- доходи від інвестицій пенсійних накопичень.

Приватні накопичувальні пенсійні фонди формуються за рахунок:

- відрахувань у вигляді внесків працівників;
- відсотків від капіталізації внесків;
- перекидання коштів з інших фондів за бажанням працівника.

Принциповим питанням будь-якої пенсійної системи є питання організації виплати пенсій. У солідарній пенсійній системі держава організовує, керує і контролює умови, розміри і терміни виплати пенсій. В інших пенсійних системах розміри пенсій, терміни та умови їх виплати обумовлюються в договорі між працівником і страховим агентством.

Традиційно пенсійні системи спрямовано на виконання низки функцій, що включають захист доходів і згладжування споживання в старості, а також перерозподіл доходів. Пенсійне забезпечення виконує дві основні функції, що характеризують його загальні риси: розподільну й відтворювальну. Реалізуючи ці функції, необхідно погоджувати економічні інтереси працездатних членів суспільства, які створюють матеріальні блага, і непрацездатних. Крім цього, пенсійне забезпечення реалізує свої внутрішні, специфічні функції. До них належать:

- розрахунок тривалості трудового стажу працівника;
- облік і розподіл накопичувальних пенсійних внесків;
- оформлення виплати пенсій;
- зберігання і доставка грошових коштів та ін.

Виходячи з такого трактування функції пенсійного забезпечення, держава буде свою політику і приймає законодавчі акти, які б об'єктивно регулювали соціальну систему в цілому і пенсійне забезпечення зокрема, з метою забезпечення соціальної політики та економічної стабільності в державі.

На фінансовий актив пенсійного фонду претендують різні категорії непрацездатних, яких за їхнім трудовим внеском можна поділити на три групи:

- працівники, які продуктивно відпрацювали необхідний трудовий стаж і дожили до пенсійного віку;
- працівники, які втратили свою працездатність у процесі своєї діяльності;
- особи, які не працювали з різних причин (діти, які втратили годувальників, інваліди з дитинства).

Спільним між ними є те, що всі вони потребують пенсійного забезпечення. Відмінності між ними полягають у тому, що представник кожної групи має різний рівень пенсійного забезпечення. Кожна група непрацездатних повинна отримати від суспільства те, що обумовлюється законом, а саме:

– працівники першої групи практично зберігають можливості повноцінно жити, задовольняючи необхідні потреби. Вони, якщо бажають, можуть продовжити роботу, одночасно отримуючи пенсійні виплати;

– представникам другої групи необхідно задовольнити свої життєві потреби з урахуванням частки їхньої участі у трудовій діяльності. Але специфіка цієї групи полягає в тому, що існують винуватці (підприємства та організації), через яких вони стали інвалідами. Суспільство повинне компенсувати певну частку витрат, щоб інваліди могли придбати на ці кошти ліки, отримати санаторне лікування, протезне обслуговування та ін.;

– представники третьої групи мають право на соціальну пенсію на умовах, що визначаються в законі. Розміри їхніх пенсій визначено на рівні мінімальних виплат, що змінюються залежно від рівня заробітної плати і пенсії.

В умовах планово-адміністративної економіки організація матеріальної підтримки зазначених категорій населення забезпечувалася за рахунок дотацій державного бюджету. Розвиток ринкових відносин вимагав більш чіткої організації діяльності із соціального і пенсійного забезпечення нужденних осіб.

Ринок змусив по-новому визначити соціальний статус нужденних і відшукати нові форми розв'язання суперечностей між цими категоріями нужденних осіб залежно від економічних можливостей держави.

Важливим інструментом в акумулюванні та перерозподілі грошових коштів між різними категоріями населення є різного роду фонди, які виступають як самостійні фінансові або громадські структури.

Інша особливість пенсійного забезпечення полягає в тому, що воно значно впливає на процес відтворення робочої сили. Відбувається абсолютно природний процес, коли на зміну поколінням працівників, які йдуть на відпочинок, приходять молоді фахівці, які володіють сучасними навичками та професійними якостями.

Якщо система пенсійного забезпечення приваблива, то вона стимулює процес зміни поколінь. Якщо ж пенсійна система неприваблива, то процес зміни поколінь працівників проходить повільно, болісно. Ефективна і сучасна система пенсійного забезпечення наочно демонструє, наскільки прямим є зв'язок між доходами працівників і наступними розмірами пенсій.

Тому у процесі розширеного відтворення робочої сили сучасне пенсійне забезпечення функціонує як реальна суспільна потреба. Його економічна та матеріальна база постійно оновлюється за рахунок зростання трудового потенціалу суспільства, що, у свою чергу, збільшує можливості суспільства розширити умови задоволення матеріальних потреб непрацездатного населення.

Пенсійне забезпечення можна розглядати в трьох різних аспектах:

– в юридичному плані пенсійне забезпечення являє собою галузь законодавства, що регулює відносини, пов'язані з утриманням суспільством непрацездатних громадян. Правові норми пенсійного забезпечення одночасно є частиною трудового законодавства, що віддзеркалює тісний зв'язок пенсійного забезпечення, і в першу чергу пенсій, із працею;

– у соціальному сенсі – як сукупність видів і форм утримання суспільством і за рахунок суспільства непрацездатних через вік (старі, діти) або у зв'язку зі станом здоров'я, що перешкоджає виконанню оплачуваної роботи;

– в економічному сенсі – пенсійне забезпечення як частина національного доходу, що використовується на споживання в цілях утримання непрацездатних.

За допомогою цієї державної системи дійсно забезпечуються (а не встановлюються) виплати пенсій, умови їх обчислення, ураховуючи отримані в період трудової діяльності реальні розміри відрахувань обов'язкових чи добровільних пенсійних внесків. А в накопичувальних пенсійних системах можуть застосовуватися ще й умови тривалості страхового стажу, тобто тривалості періоду нагромадження страхових внесків, які також суттєво впливають на розмір пенсій.

У ст. 3 Закону України “Про пенсійне забезпечення” визначено перелік суб'єктів системи пенсійного забезпечення [13]. Зокрема, суб'єктами солідарної пенсійної системи є:

- застраховані особи, а в окремих випадках – члени їхніх сімей та інші особи;
- організації-страхувальники;
- пенсійний фонд;
- уповноважений банк;
- організації, підприємства, що здійснюють виплату і доставку пенсій.

До суб'єктів системи накопичувального пенсійного забезпечення належать:

– громадяни, від імені та на користь яких здійснюється нагромадження страхових внесків та інвестування коштів;

– організації, підприємства, установи та фізичні особи, які здійснюють перерахування страхових внесків до системи накопичувального пенсійного забезпечення;

- накопичувальний фонд;
- недержавні пенсійні фонди;
- юридичні особи, яким доручено здійснювати адміністративне управління накопичувальним фондом, недержавними пенсійними фондами та їхніми активами;
- зберігач;
- страхові організації.

Законами України можуть бути визначені й інші суб'єкти системи накопичувального пенсійного забезпечення. Усі учасники системи взаємопов'язані та взаємодіють один з одним. Отже, система пенсійного забезпечення є основною формою утримання непрацездатних громадян.

Жоден інший вид соціального забезпечення не відрізняється такими масштабами, як пенсії. Пенсія міцно увійшла в наш побут як форма, вид або спосіб матеріального забезпечення в разі непрацездатності. Нині необхідна робота зі створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування, необхідних для запровадження другого рівня пенсійної

системи. Цю систему може бути запроваджено після досягнення бездефіцитності бюджету Пенсійного фонду України.

Література:

1. *Бабенко А.* Пенсійне забезпечення громадян – складова соціальної політики держави. – Режим доступу : www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/.../12.pdf.
2. *Беринцева И. Н.* Разработка пенсионной программы в системе социальной направленности деятельности организаций / И. Н. Беринцева // Изв. высш. учеб. заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2010. – № 1. – С. 17–20.
3. *Бородіна Н.* Державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення – розвиток та основні положення / Н. Бородіна // Економіст. – 2010. – № 11. – С. 26–29.
4. *Далимов Р.* Мировой опыт реформирования пенсионных систем и его использование в условиях переходной экономики / Р. Далимов. – М. : Право, 2007. – С. 32.
5. *Захаров М. Л.* Право социального обеспечения России / М. Л. Захаров. – 2-е изд., испр. и перераб. – М. : БЕК, 2002. – 560 с.
6. *Ерошенков С. Г.* Анализ закономерностей пенсионного обеспечения за рубежом и определение фактического состояния пенсионной системы России / С. Г. Ерошенков. – М. : Юрист, 2007. – 258 с.
7. *Куценко В. В.* Пенсионное обеспечение в России: история, состояние и перспективы : (текст лекц.) / В. В. Куценко, С. В. Ровбель. – Новосибирск : НГЗУ, 1996. – 46 с.
8. *Лібанова Е. М.* Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу : монографія / Е. М. Лібанова ; Держ. вищ. навч. заклад Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана ; НАН України. Ін-т демографії та соц. досліджень. – К., 2008. – 330 с.
9. *Надточій Б.* Пенсійне забезпечення в Україні: історичний аспект / Б. Надточій, В. Яценко. – К. : Україна, 2000. – С. 102–132.
10. Новый энциклопедический словарь / под ред. М. В. Белопольского. – М. : Экзамен, 2005. – 893 с.
11. Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України. – Режим доступу : www.pfu.gov.ua.
11. Пенсійний фонд України. Організаційно-правові та соціально-економічні засади функціонування / Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, С. Б. Березіна, В. Т. Александров. – К. : АВТ, 2006. – 284 с.
12. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1931-XII // ВВР України. – 1992. – № 3. – Ст. 11.
13. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова. – М. : Сов. энцикл., 1964. – 486 с.
14. *Умурзаев Б. Х.* Роль и место пенсионного обеспечения в экономических отношениях людей в условиях углубления рынка / Б. Х. Умурзаев // Трудовое право. – 2006. – № 7. – С. 56–60.
15. *Ткаченко Л.* Шляхи подальшого реформування пенсійної системи України / Л. Ткаченко // Вісн. Пенсійного фонду України. – 2008. – № 9. – С. 16–17.
16. *Толуб'як В.* Раціоналізація пенсійної системи України / В. Толуб'як // Економіка та держава. – 2010. – № 8. – С. 111–114.

Buryachenko O. Y. The essence of the concept of pension provision in the scientific discourse.

A study of the historical aspects of the formation, development and functioning of the conceptual apparatus of the pension system, which is a necessary element to the creation of an optimal system of social protection in Ukraine.

Key words: pensions, pension providing, pension system, social welfare, pension strahuvannnya, insurance premiums.

Надійшла до редколегії 22.03.2015 р.

УДК 353.1/477(4-01)

А. Г. Єгіозар'ян,

*аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

“GOVERNANCE”: ІСТОРІЯ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ

Досліджується історія концептуалізації поняття “врядування”. Аналізується трансформація концепцій публічного управління у процесі реалізації адміністративних реформ під впливом нових тенденцій суспільного розвитку: глобалізації, інформаційної революції, виникнення мережевих структур та розвитку суспільства знань.

Ключові слова: врядування, належне врядування, мережеве врядування, політичні мережі, багаторівневе врядування, новий публічний менеджмент.

Ідея активного використання ринкових методів управління з метою підвищення ефективності діяльності уряду вперше з'явилась у процесі реалізації адміністративних реформ на основі ідеології нового публічного менеджменту (*англ.* New Public Management), що їх почали здійснювати в західних країнах на початку 1990-х рр. Досить швидко стало зрозумілим, що відповідна ідеологія адміністративних перетворень недостатньо враховувала особливості публічного управління та мала серйозні недоліки. До того ж нові тенденції в суспільному розвитку – глобалізація, виникнення мережевих структур фактично в усіх сферах суспільного буття, інформаційна революція, формування суспільства знань тощо – почали протистояти вузькому економічному підходу до проблем публічного управління.

Критика менеджеріальної ідеології супроводжувалася спробою нової концептуалізації публічного управління на основі теорії політичних мереж, соціальної синергетики, політико-адміністративного управління, представницького уряду. На цю концептуалізацію справила серйозний вплив демократична теорія, що розвивалась на основі не лише третьої хвилі демократії, але й перегляду панівного значення моделі представницької демократії та пошуку нових демократичних форм, які б ураховували потреби прямої участі громадськості в публічному управлінні.

У підсумку, наприкінці 1990-х рр. загальна концептуалізація сучасного публічного управління почала базуватися на терміні “врядування” (*англ.* governance), що увібрав у себе численні нові змістовні моменти, яких бракувало в понятті “менеджмент” по відношенню до сфери публічного управління.

Термін *governance* (*укр.* врядування) набув широкого вжитку в управлінському та науковому дискурсі англосаксонських країн ще у 1970-х рр. Спочатку сферою його застосування було переважно корпоративне управління (*англ.* corporate governance). Традиційно в теорії організації бізнесу термін “врядування” означав ту роль, яку виконувала рада директорів у процесі представлення та захисту інтересів усіх власників акцій компанії, працівників, споживачів продукції та інших стейкхолдерів (*англ.* Stakeholders). Він також використовувався з метою визначення діяльності деяких структур, подібних до рад або комітетів, що представляли або захищали інтереси певної спільноти людей.

Однак уже в 1990-х рр. відповідне поняття все частіше використовується представниками різних галузей соціального знання та практиками по відношенню до

державного управління (*good governance*), і навіть управління громадськими об'єднаннями та організаціями, такими як профспілки. У сфері публічного управління зміст терміна спочатку стосувався діяльності урядових агенцій, які контролювали бізнес, що займався наданням публічних послуг на контрактній основі. У подальшому, однак, поняття *governance* отримало більш широке трактування, що стосувалося специфіки здійснення публічного управління не лише державою, але й іншими структурами бізнесу та громадянського суспільства.

Слід зазначити, що відповідний термін покривав достатньо широке смислове поле та не мав чіткого значення. Найбільші нарікання з цього приводу можна зустріти в сучасній західній політичній думці. Наприклад, А. Кьяер (A. Kjaer), Дж. Пьер та Б. Пітерс (J. Pierre and B. Peters), Джоржан (Jordan) та інші наголошують на існуванні різних тлумачень відповідного поняття в політичних науках та зазначають, що в дослідників досить часто виникають складнощі з визначенням та фокусом використання концепції. Згідно з Пьером та Пітерсом, поняття *governance* “є досить “слизьким”” [6], а на думку В. Шнейдера (V. Schneider), саме “у концептуальній невизначеності терміна криється секрет його успіху” [8].

Б. Кюлер-Кох (B. Kohler-Koch) та Б. Рітбергер (B. Rittberger) зазначають, що попри десятиріччя роботи з відповідним поняттям “певна плутанина в його концептуалізації продовжує існувати” [2].

Зазначене зумовлює необхідність більш детального розгляду різних підходів до трактування поняття *governance* та аналізу його змістовного наповнення, що і є основним завданням цієї публікації.

Термін *governance* походить від англійського дієслова *to govern*, яке означає “офіційно контролювати та спрямовувати (групу людей); приймати рішення з приводу законів, податків, соціальних програм тощо в межах країни, штату та ін.”. Саме тому численні науковці й сьогодні визначають його в термінах політики уряду [9, р. 37–40]. Хоча можна стверджувати, що більш сучасною тенденцією є не політичне, а соціально-економічне трактування відповідного поняття.

Зокрема, Р. Роудз у своїй відомій статті, що вийшла в середині 1990-х рр. та була присвячена аналізу поняття *governance*, стверджував, що цей термін набув широкого розповсюдження, однак досі не має точного визначення. Загалом Роудз наводить мінімум шість сфер його застосування: мінімальна держава (англ. the Minimal State); корпоративне управління (англ. corporate governance); новий публічний менеджмент (New Public Management); належне врядування (*good governance*); соціально-кібернетичні системи (англ. social-cybernetic systems) та самоорганізовані мережі (англ. self-organised networks) [7, р. 652]. Сам Роудз надавав перевагу визначенню, що виходило за межі державної влади, та вважав, що поняття “врядування” відноситься до “самоорганізованих міжорганізаційних мереж”, що “доповнюють ринкові та публічні управлінські структури з метою владного розподілу ресурсів та здійснення контролю та координації” [Там само]. Пізніше науковець переформулював це визначення: “Врядування відноситься до самоорганізованих міжорганізаційних мереж, що характеризуються взаємозалежністю, здійснюють обмін ресурсами, встановлюють власні правила гри та відзначаються значною автономією від держави” [Там само, р. 15]. Це визначення не заперечує наявність взаємодії між державою та громадянами, а фактично, розповсюджує її на недержавні утворення, що дозволяє віднести його до соціально-економічної сфери застосування. На думку К. Джанди, саме Роудз адаптував відповідний термін до процесу прийняття рішень в усіх суспільних організаціях [1].

На користь такої думки свідчить, зокрема, назва статті Роудза “Нове врядування: управління без уряду”. Однак слід наголосити, що інтерес дослідників зі сфери науки державного управління та інших політичних наук до відповідного поняття загалом обмежується сферою політики уряду, що вимагає повернення терміну його більш вузького значення. Зокрема, на думку А. Тейлора, “хоча можна говорити про *governance* безвідносно до уряду, говорити про уряд безвідносно до *governance* неможливо” [9].

Загальна історія концептуалізації врядування як режиму правління або управлінської діяльності має довгу історію. Тим не менш, значну частину інтересу до відповідного поняття, як уже зазначалося, пов’язано з його використанням у зв’язку зі змінами, що відбулись у сфері публічного управління наприкінці ХХ ст. Відповідні зміни було започатковано неоліберальними реформами публічного сектора в 1980-х рр.

На думку прихильників теорії неолібералізму, держава є неефективним інститутом, порівняно з ринком. Особливо це стосується кейнсіанської держави “загального добробуту” (*англ.* Welfare-state), бюрократичний апарат якої став занадто численним та громіздким, щоб бути ефективним. Неоліберали вважають, що післявоєнна держава перебуває в стані колапсу під тягарем непомірного оподаткування та породжує постійне зростання ставок циклічної інфляції. А отже, вона не здатна ефективно виконувати свої функції у світі, що характеризується високою мобільністю капіталу та жорсткою ринковою конкуренцією між державами. Вихід вбачається у поверненні до “мінімальної держави”, значному скороченні державних функцій та обмеженні (або навіть запереченні) державного втручання в економіку. Згідно з теоретиками неолібералізму, держава повинна зосередитись на прийнятті політичних рішень, а не наданні послуг. А державна система надання публічних послуг повинна поступитися місцем підприємницькій системі, заснованій на конкуренції та ринкових відносинах.

Наприклад, Девід Осборн (David Osborne) та Тед Геблер (Ted Gaebler), порівнюючи суспільство з човном, розрізняють діяльність із прийняття політичних рішень, яку вони називають “рульовим керуванням” (*англ.* steering), та з надання публічних послуг, в авторській термінології – “веслування” (*англ.* rowing). Вони стверджують, що бюрократія є неефективним інструментом “веслування” і пропонують замінити її “підприємницьким урядом”, на діяльність якого впливають конкуренція, ринкові відносини, споживачі та прибуток. Оскільки представники неоліберальних теорій піддавали жорсткій критиці традиційне управління державою (*англ.* government), їм необхідний був інший термін, щоб позначити підприємницький режим правління, якому вони надавали перевагу. Таким терміном стало *врядування* (*англ.* governance). Застосування відповідного поняття дозволило дослідникам провести розмежувальну лінію між “поганим” управлінням (або “веслуванням”) та *належним врядуванням* (“рульовим керуванням”) [5]. Отже, у цей період завдяки працям теоретиків неолібералізму термін “врядування” асоціювався з мінімальною державою та ринковими методами управління.

Неоліберальна концепція врядування як мінімальної держави передбачає значне зменшення впливу уряду. На думку багатьох західних науковців, що досліджували неоліберальні реформи в публічному секторі, останні призвели до значного скорочення функцій держави. Зокрема, деякі західні соціологи акцентують увагу на так званих ненавмисних наслідках реформ, що знайшли прояв у фрагментації системи надання публічних послуг та послабленні централізованого контролю. При цьому, на їхню думку, належного ринку відповідних послуг так і не було створено.

Одночасно реформи призвели до появи політичних мереж у сферах формування публічної політики та надання публічних послуг. Саме у 1990-х рр. ціла низка дослідників починає розглядати *врядування* як наслідок розвитку мережевої моделі управління. У значній частині зазначених праць досліджується шляхи створення нових моделей надання публічних послуг, в основу яких покладено мережевий тип організацій публічного, приватного та волонтерського секторів.

На думку представників соціально-політичного знання, процеси глобалізації, регіоналізації та інші масштабні суспільні явища, що відбувалися наприкінці ХХ ст., зумовили постійне зростання залежності держави від інших суспільних акторів у тому сенсі, що успішне формування та реалізація державної політики стали практично неможливими без участі бізнесу та громадянського суспільства. Незважаючи на існування різних теорій політичних мереж, їхні розробники погоджуються між собою в таких вихідних положеннях:

- держава перестає бути єдиним центром владного впливу;
- у сфері формування та реалізації публічної політики виникають міжорганізаційні мережі, усі учасники яких, зокрема й держава, залежать один від одного;
- реалізація цілей будь-якого учасника відповідної мережі неможлива без взаємодії з іншими організаціями та обміну ресурсами;
- незважаючи на те, що досить часто держава зберігає позиції актора, що домінує, вона більше не є здатною ефективно реалізувати свої функції через механізми владного примусу та все частіше звертається до так званих “м’яких” (*англ.* soft) методів управління, заснованих на дипломатії та переговорному процесі.

Тим не менш, здається можливим виділити два основних напрями в сучасному західному соціальному знанні, представники яких досить успішно використовують концепт *врядування* у зв’язку з мережевим управлінням. По-перше, це стосується науковців, які досліджують роль транснаціональних зв’язків у межах ЄС. По-друге, до концепту *врядування* досить часто звертаються дослідники, які опікуються аналізом соціальної взаємодії та міжорганізаційних зв’язків. Останні у своїх працях обґрунтовують думку щодо того, що мережі потребують зовсім іншої структури управління, завданням якої є ефективна координація та розподіл ресурсів. Вони обстоюють думку, що в сучасних умовах мережевий тип організації є більш ефективним, ніж бюрократичні структури післявоєнного типу та ринкові структури, яким надають перевагу представники неолібералізму. Відповідна позиція науковців була однією з причин, що привели до реалізації в низці країн комплексу заходів, що отримали назву “другої хвилі реформ”.

Іншу точку зору щодо концепції *врядування* обґрунтовують представники лівих та радикальних політичних теорій (неомарксистичні, соціалісти, анархісти та ін.). У працях багатьох представників відповідного напрямку політичної думки здійснюється спроба теоретичного обґрунтування режиму правління, в основу якого не було б покладено капіталістичну державу. Як альтернатива такій державі розглядається розвинене громадянське суспільство як сукупність незалежних спонтанно організованих громадських асоціацій; недержавний простір, вільний від сили та примусу, у межах якого практично реалізується потреба в індивідуальній та суспільній свободі. При цьому сам термін “*врядування*” використовується радикалами у двох основних значеннях. По-перше, його застосовують з метою опису “нових систем сили та примусу”, що виникли внаслідок неоліберальних реформ. По-друге, це поняття виникає у зв’язку з альтернативною концепцією недержавного демократичного порядку (зазвичай, у таких

випадках ідеться про “нове врядування” (англ. *new governance*) або “демократичне врядування” (англ. *public governance*). Серед науковців існують певні розбіжності в поглядах на те, чи передбачає нове врядування повне зникнення державної влади. Одні вважають, що держава просто змінює спосіб управління громадянами; “взявши на озброєння” “м’які” методи управління, такі як стимулювання й заохочення, практику відміни пільг та інших видів переваг тощо. Інші обстоюють думку, що держава поступово втрачає владу. При цьому вважається, що зменшення державної влади вигідне, здебільшого, транснаціональним корпораціям, оскільки “розмивання” держави призводить до зростання впливу фінансового та промислового капіталу. Ліворадикальна політична теорія нового врядування досліджує, як саме глобалізація спонукає держави та міжнародні організації підтримувати інтереси капіталу.

Натомість термін “демократичне врядування” частіше асоціюється з громадянським суспільством, соціальними рухами та активним громадянством. Ті, хто відносить нове врядування до наслідків глобалізації та зменшення обсягів державної влади, часто проводять аналогію з відповідними змінами у громадянському суспільстві. Вони звертаються до глобального громадянського суспільства як до простору народного, демократичного опору капіталу. Глобальне громадянське суспільство асоціюється з такими неурядовими організаціями, як Amnesty International, Greenpeace, Міжнародна організація праці (International Labour Organization), та з іншими менш формалізованими мережами активістів та громадян.

Представники відповідних політичних теорій вважають, що публічні дебати є одним із головних шляхів громадської участі в колективному прийнятті рішень. На їхній погляд, досягнення раціонального консенсусу можливе лише шляхом громадського обговорення. А відповідне бачення демократії наголошує на бажаності передання влади від держави громадянам, які мають не лише обирати уряд, отже діяти як пасивні спостерігачі, а постійно брати участь у процесі врядування. Асоціації демократичного врядування з партисипативними та деліберативними процесами у громадянському суспільстві в змозі, на думку науковців, протистояти державі та корпоративній владі. Відтак, громадські рухи є національними та транснаціональними формами опору державі та корпоративній владі.

Враховуючи зазначене вище, можна стверджувати, що поняття “врядування” в сучасній науці державного управління набуває концептуального значення. Деякі дослідники розглядають урядування як самостійну концепцію поряд із новим публічним менеджментом, інституціональною концепцією управління та концепцією політичних мереж, хоча й наголошують на її безсумнівному зв’язку з двома останніми теоретичними рухами. Здається доцільним виділити чотири основних підходи до позиціонування поняття “врядування” в теорії публічного управління:

1. *Врядування як належне врядування або корпоративне управління.* Тут ідеться про принципи функціонування публічного управління, коли встановлюється справедливе ставлення до громадян та недержавних організацій на основі виконання закону.

2. *Врядування як концепція нового публічного менеджменту, який встановлює, що держава повинна “правити”, а не “вслувати”.* За такого підходу йдеться фактично про політичне функціонування централізованого управління.

3. *Врядування як багаторівневе управління або система міжуправлінських відносин,* коли наголос робиться на особливому характері зв’язків між різними рівнями управлінської діяльності. Хоча тут не завжди використовується поняття мережі, але за такого підходу так чи інакше ставиться питання щодо перетину кордонів управлінської активності, що вже характеризує мережеву взаємодію.

4. *Врядування* як мережеве управління, що здійснюється всередині рухливих зв'язків між публічними та непублічними акторами, що робить процес управління складним та важко здійсненним.

Перспектива використання поняття “врядування” з метою опису нової ситуації в державному управлінні робить теорію останнього безпосередньо пов'язаною з політичною та державноуправлінською наукою. Можна стверджувати, що під урядуванням у даному випадку розуміється така мережева структура управління публічними справами, яка включає в себе державу, бізнес, громадянське суспільство, що відкрито співпрацюють одне з одним у процесі розроблення та прийняття політичних рішень. Державне управління постає тут не стільки виконавчою функцією держави, досить слабо пов'язаною з безпосереднім суспільним впливом, скільки суб'єктом суспільно-політичного процесу розроблення узгодженого політичного рішення спільно зі структурами громадянського суспільства й бізнесом, який залучає останніх у процес виконання публічних справ. Для державного управління ця особливість виражається у включенні у процес прийняття рішень суспільних та приватних акторів, а відтак, у розвитку відносин суспільної комунікації, дискурсу, договору. Як зазначає К. Нокс, державні службовці, залучені в дискурс, змінюють свої ролі; вони стають “організаторами”, “вчителями”, “помічниками”, “радниками”, працюючи на межі політики та управління, участі й результативності, ефективності та дієвості, прогресу і спроможності” [4].

Література:

1. Трудным путем демократии / К Джанда, Дж. М. Берри, Дж. Голдман, К. В. Хула. – М. : РОССПЭН, 2006. – 339 с.
2. *Kohler-Koch B.* Review Article: The “Governance Turn” in EU Studies / B. Kohler-Koch, B. Rittberger // *Journal of Common Market Studies*. – 2006. – N 44(S1). – P. 27–49.
3. *Kjaer A.-M.* Governance / A.-M. Kjaer. – Cambridge, UK: Polity Press. – 2004. – P. 44–46.
4. *Knox C.* Public Administrators: Use of Social Media Platforms: Overcoming the Legitimacy Dilemma? / C. Knox. – *Administration & Society*. – 2013. – Vol. 20, № 10. – P. 3–20.
5. *Osbourne D.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osbourne, T. Gaebler. – Reading : Addison-Wesley. – 1992. – 348 p.
6. *Pierre J., Peters B. G.* Governance, politics, and the state / J. Pierre, B. G. Peters. – N.-Y. : St. Martin's. – 2000. – P. 124–127.
7. *Rhodes R.* The new governance: governing without government / Roderick Rhodes // *Political Studies*. – 1996. – Vol. 44. – P. 652–667.
8. *Schneider V.* State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control / V. Schneider // A. Warntjen, A. Wonka, (eds) *Governance in Europe*. – Baden-Baden: Nomos. – 2004. – P. 251–253.
9. *Taylor A.* Governance Contemporary political concepts: A critical introduction / G. Blakeley, V. Bryson (eds.). – Sterling, VA: Pluto press, 2002. – P. 35–53.

Eghiozaryan A. G. “Governance”: history of the notion conceptualization.

The article is devoted to the study of “governance” notion conceptualization history. The analysis of transformations of public administration concepts at the process of administrative reforms under the influence of new social development tendencies such as globalization, informational revolution, network structures appearance and knowledge society development is done.

Key words: governance, good governance, network governance, political networks, multi-level governance, new public management.

Надійшла до редколегії 26.05.2015 р.

УДК 351.84

Т. В. Карлов,

здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНФЛІКТНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні. Досліджено причини виникнення конфліктів та конфліктної взаємодії в органах публічного управління.

Ключові слова: конфлікт, взаємодія, публічне управління, причини конфліктів, розв'язання конфліктів.

Нинішній процес розвитку суспільства в Україні супроводжується конфліктами між виконавчою та законодавчою владою, партіями та рухами, окремими політичними лідерами, фракціями у Верховній Раді України, Апаратом Президента України та Апаратом Уряду України, центральною та місцевою владою, а також між владою та різними верствами населення. Важливі трансформаційні процеси в суспільстві провокують виникнення конфліктних ситуацій, вихід з яких слугуватиме стабільному розвитку нашої держави. Це свідчить про те, що у процесі формування нової для України системи публічного управління проблема конфліктної взаємодії потребує глибокого теоретичного осмислення й вирішення низки надзвичайно важливих питань.

Проблема конфліктної взаємодії широко розглядається як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями. Охоплюючи досить широкий спектр явищ, конфлікт як поняття широко висвітлюється в науковій літературі: з психології, соціології, конфліктології, політології (Г. Андреева, О. Анцупов, І. Гришина, О. Громова, Л. Ємельяненко, Є. Жариков, Л. Карамушка, А. Ручка, Г. Сагач, В. Танчер, Е. Уткін, С. Фролов, В. Шейнов); з публічного управління (Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Бандурка, С. Дубенко, В. Князєв, В. Луговий, В. Майборода, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пірен, В. Тронь, С. Хаджираєва, В. Цветков, О. Шегда); з менеджменту (І. Бекешкіна, О. Здравомислов, В. Лозниця, М. Маскон, Г. Осовська, Ф. Тейлор) [1–10; 13; 14].

Мета нашого дослідження – розглянути теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні та визначити причини виникнення цієї взаємодії.

Конфлікти у сфері публічного управління можуть бути початком різних криз, зокрема і криз суспільного розвитку. Публічне управління, як система врегулювання конфліктних і кризових ситуацій суспільного розвитку та виходу з них, створює основу стабільності політичного, економічного та соціального характеру.

Конфліктна взаємодія, як компонент професійної діяльності працівників публічної влади, має як загальні, характерні для будь-якої соціально-професійної сфери, так і специфічні риси. Необхідність володіти компетенціями та вміннями ефективно розв'язувати конфлікти в сучасній Україні особливо відчули фахівці, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні суперечності між людьми. Це службовці однієї зі сфер публічного управління – фіскальної служби, де актуальним є зниження конфліктності та суперечливості.

Професійна діяльність працівників фіскальної служби має ознаки конфліктної взаємодії (владність повноважень, якими наділено працівників державної фіскальної служби (далі – ДФС), необхідність застосування заходів примусу з метою ефективної протидії злочинності тощо), тобто природно характеризується конфліктністю та проблемністю, що і зобов’язує працівників ДФС професійно розбиратися з проблемними ситуаціями та конфліктами. Отже, вміння виявляти причини виникнення протиріч, механізм розвитку і способи запобігання конфлікту, конфліктні обставини, що сприяють здійсненню протиправних вчинків, прогнозувати конфліктні ситуації, керувати поведінкою людей, які беруть участь у конфлікті, є важливою професійною якістю працівника ДФС [4].

Розгляд конфліктної взаємодії як компонента професійної діяльності працівників публічної влади ґрунтується на працях вітчизняних і зарубіжних учених: О. Бандурки, І. Ващенко, Н. Довгань, Г. Ложкіна, В. Радченко, Н. Федчун та ін. [2–4; 14]. У своїх дослідженнях автори виходять із загальнотеоретичних положень дослідження конфлікту. Наприклад, конфлікт (від *conflictus* – сутичка) – це процес крайнього загострення суперечностей та боротьби двох чи більше сторін у розв’язанні значущої для них проблеми, що супроводжується негативними емоціями і вимагає розв’язання. Це відкрите або приховане протистояння сторін унаслідок відстоювання ними взаємовиключних інтересів, цілей, позицій, суджень чи поглядів. При цьому кожна зі сторін конфлікту вважає себе правою і рішуче вступає в боротьбу за свої інтереси.

Передумови виникнення конфлікту:

1. Наявність ситуації, що сприймається учасниками як неприйнятна для них, тобто конфліктна.

2. Неподільність об’єкта конфлікту, через що вирішення однією стороною своїх проблем стає можливим лише за рахунок іншої сторони.

Головні ознаки конфлікту:

1. Усвідомлення сторонами протилежної спрямованості інтересів, мотивів і суджень сторін.

2. Відкрите або приховане протиборство сторін, завдання ними взаємних збитків.

3. Психологічна напруженість, наявність негативних емоцій стосовно іншої сторони.

4. Втягування учасників у конфліктну взаємодію, що ускладнює її припинення [1].

Значення конфліктів у суспільстві полягає в тому, що вони, незважаючи на їхній руйнівний характер і негативне сприйняття людьми, забезпечують розвиток суспільства чи підприємства і запобігають застою, стагнації. З цих позицій конфлікт розглядається конфліктологами як фактор динамічної стабільності організації.

У конфліктології існує кілька засад створення типології конфліктів. Наприклад, міжособистісні конфлікти, залежно від характеру відносин підпорядкованості між опонентами, можна класифікувати на конфлікти “за вертикаллю”, “за горизонталлю” й “за діагоналлю”.

Горизонтальними є конфлікти, у яких не задіяні особи, які перебувають у підпорядкуванні одне одного, тобто це є конфлікти між колегами, управлінцями тощо. Вертикальні конфлікти відбуваються між керівниками й підлеглими. Цей різновид конфліктів складає від 70 до 80 % від усієї кількості їх. Діагональні, або змішані, конфлікти передбачають протидію між керівниками й підлеглими за соціальним статусом, які не перебувають у прямій підпорядкованості.

За джерелом виникнення зазвичай розрізняють:

– особистісні конфлікти (синоніми: внутрішньоособистісні, внутрішні, інтрасуб'єктивні, інтраперсональні, психологічні), що виникають у разі зіткнення протилежних мотивів, потреб, інтересів людини;

– міжособистісні конфлікти – цей різновид конфліктів виникає за наявності проблемної ситуації, у якій учасники мають на меті протилежне; дотримуються несумісних цінностей і норм, намагаючись реалізувати їх у взаємостосунках один з одним; одночасно в гострій конкурентній боротьбі прагнуть досягти однакової мети;

– міжгрупові конфлікти, у яких сторонами конфлікту виступають соціальні групи, що переслідують несумісні цілі. Нерідко цей вид конфліктів є результатом міжособистісного конфлікту, коли опонентів підтримують їхні однодумці [1].

Окремого розгляду вимагає проблема особистісних конфліктів, оскільки вони найчастіше провокують як міжособистісні, так і міжгрупові конфлікти. Для людей, схильних до таких конфліктів, характерні бурхливі внутрішні переживання, імпульсивність, завищений рівень домагань, підвищена критичність до вчинків людей навколо, низька самокритичність.

Існує багато причин виникнення конфліктної взаємодії в публічному управлінні. Найчастішими є такі:

– зіткнення інтересів службовців, які тісно співпрацюють і вирішують багато проблем. Це можна означити як природне зіткнення значущих матеріальних і духовних інтересів людей у процесі їхньої життєдіяльності.

– слабка розробленість правових та інших нормативних процедур вирішення соціальних суперечностей. Наприклад, якщо керівник образив підлеглого, то останній часто змушений для захисту своєї гідності вдаватися до конфліктної поведінки. У нашому суспільстві поки що недостатньо розроблено ефективні, стандартні, усім відомі неконфліктні способи захисту інтересів підлеглих від дій керівництва;

– недостатність матеріальних і духовних благ. Якщо в органі публічної влади з'являється можливість підвищити оплату роботи для обмеженої кількості співробітників, то, природно, виникають конфлікти між тими, хто отримує це підвищення, та іншими працівниками. Розподіл премій, відряджень, інших матеріальних і духовних ресурсів є об'єктивно конфліктним процесом;

– відносно стійкі стереотипи міжособистісних і міжгрупових відносин суб'єктів публічного управління. Вони є характерними для всіх громадян України. Ми недостатньо толерантні стосовно один одного. Не помічаємо, як принижуємо почуття власної гідності та зачіпаємо інтереси людей навколо нас. Добрі взаємостосунки з оточенням мали за радянських часів меншу самостійну цінність, ніж це необхідно для мінімізації конфліктних способів сперечань, що виникають. Усе це тією чи іншою мірою характерне для старшого покоління й передається нащадкам. Об'єктивно такі стереотипи міжособистісних відносин сприяють досить частому виникненню конфліктів [4].

Процес виникнення конфлікту, незалежно від тривалості його перебігу, передбачає певну послідовність у дослідженні його генези (визначення передумов виникнення конфлікту; аналіз появи його окремих елементів, інтегрування їх; виявлення внутрішнього механізму переходу від однієї фази конфлікту до іншої).

Виникнення будь-якого конфлікту пов'язано зі складним переплетенням генетичних зв'язків, що мають різну тривалість дій і різний характер впливу на конфлікт. Оскільки одні передумови мають короткочасний характер, а інші – тривалий, одні чинять безпосередній вплив, інші – опосередкований, то доцільно всі передумови, що впливають на виникнення конфлікту, поділити на три основних рівні, визначивши їх через такі поняття, як “чинники”, “причини”, “умови” (за Г. Перепелицею).

До чинників конфлікту відносять ті передумови, дія яких веде до формування конфлікту, але не породжує його. Між конфліктом і чинниками, що його формують, немає жорсткого динамічного зв'язку. Існування таких зв'язків не відразу і не завжди веде до виникнення конфлікту. Однак чим більше буде відмінностей і протиріч, що стосуються конкретної події, тим імовірніше виникнення конфлікту. У сучасній науковій літературі існує декілька підходів до класифікації конфліктуотворювальних чинників.

Виникнення конфлікту відбувається в результаті дії причин, а не чинників. Причиною послуговують не явища або матеріальні утворення, а їхні зміни. Як причина виступає якась зміна одного об'єкта, наслідком є деяка зміна іншого об'єкта. Але ці зміни можуть відбутися тільки в разі перенесення до наслідку певної частки енергії або речовини від явища, що виступає причиною. Отже, причиною виникнення конфлікту повинні бути певні зміни, що відбуваються в явищах, безпосередньо пов'язаних із конфліктом [14].

Основоположною ознакою дії причини є її здатність породжувати наслідок. Причина викликає до життя наслідок, закономірно зумовлює його виникнення. Тому вона завжди передує наслідку в часі, характеризується односпрямованістю, незворотністю та необхідністю. Якщо причина виникає, то за певних умов вона з необхідністю породжує певний наслідок. Однак причина тягне за собою наслідок, яким виступає в такому випадку конфлікт, тільки за наявності певних умов (сукупність речей, процесів, відношень, необхідних для виникнення явища). Вплив умов спрямовано не на конфлікт, а на причини його виникнення. Зміна умов може запобігти породженню причин конфлікту, але вона не здатна суттєво змінити характер конфлікту. У цьому відношенні умови визначають лише конкретну зовнішню форму виникнення й розвитку даного конфлікту.

Для виникнення конфлікту потрібен конкретний привід. Саме це поняття визначається як зовнішня, часто випадкова обставина, яка дає поштовх для настання події. Він може бути у вигляді випадкового інциденту, провокації, інспірованої акції, події або дії, неправильно сприйнятої або витлумаченої іншою стороною (міжнародні, міжнаціональні, кримінальні конфлікти).

Як бачимо, вивчення конфліктів як предмета дослідження не є випадковим. Воно зумовлене низкою об'єктивних тенденцій і спрямоване не тільки на вирішення фундаментальних теоретичних проблем, але й на розроблення та використання ефективних технологій запобігання конфліктам та їхнього розв'язання. Якнайповніше вивчення сутнісних характеристик реального конфлікту надає можливість для управління цим процесом, дозволяє передбачити його наслідки та знайти оптимальний спосіб розв'язання конфлікту.

Розгляньмо розвиток теоретичних основ конфлікту та його сутність у різних галузях знань. Філософи Геракліт, Аристотель, Т. Гоббс та їхні послідовники розглядали конфлікт як соціальне явище, що характеризується воєнними діями. Пізніше, у добу Відродження (Ф. Бекон, Т. Мор, Ф. Рабле), висловлювались різноманітні думки щодо причин конфліктів і перспектив їхнього вирішення. Однак переважали в них визнання вирішальної ролі злагоди між людьми в розвитку держави, загальна негативна оцінка безладдя, воєн, а також надія на можливість “довічного миру” в майбутньому. Сучасні філософи прагнуть виявити залежності розвитку феномену “конфлікт” і з'ясувати співвідношення категорій “протиріччя” і “конфлікт”, тому можна спостерігати декілька напрямів у їхніх дослідженнях, зокрема: моральний конфлікт у сучасному суспільстві; розроблення власне філософської концепції соціального конфлікту; художній конфлікт як естетична категорія.

Зарубіжні соціологи (К. Боулдинг, Г. Зіммель, Л. Козер, А. Рапопорт) сформулювали фундаментальні положення та теоретичні концепції конфлікту: концепція “позитивно-функціонального конфлікту” Л. Козера (США), концепція “конфліктної моделі суспільства” Р. Дарендорфа (Німеччина), концепція “загальної теорії конфлікту” К. Боулдинга (США). У багатьох аспектах ці концепції й сьогодні являють собою скоріше розгорнуті гіпотези, ніж остаточно усталене конфліктологічне знання. Це відкриває значні можливості для проведення експериментальних досліджень.

Суттєвий внесок зроблено в ході аналізу міжособистісних конфліктів (В. Бойко, Н. Гришина, О. Ковальов, Л. Петровська, Н. Фригіна), причин і наслідків конфліктів у діяльності людини (Г. Андрєєва, О. Первишева). Соціологи здійснюють дослідження конфліктів за такими напрямками: 1) конфлікти на виробництві, у трудових колективах (А. Зайцев, А. Здравомислов, Н. Коряк, С. Кудрявцев); 2) етнічні конфлікти (Ю. Арутюнян, Л. Дробіжева); 3) соціологічні аспекти міжнародних конфліктів (В. Бруз, А. Здравомислов, М. Руткевич); 4) роль конфлікту в сімейно-шлюбних стосунках (Ю. Решетняк); 5) конфлікти і злочинність у суспільстві (В. Кудрявцев);

Правознавці, досліджуючи конфлікт, перевагу віддають правовим аспектам (правові відносини сторін, правові процедури розв’язання конфлікту, особливості динаміки юридичних конфліктів, специфіка кримінального конфлікту). Тому напрями дослідження конфлікту у правознавстві можна окреслити так: міжнародно-правові аспекти конфліктів (Л. Анисимов, І. Арцибасов, Б. Клименко, Е. Пушмін, Ю. Чехарін); конфліктні ситуації в діяльності слідчих (О. Баєв, О. Олійник); правові норми вирішення трудових конфліктів (О. Бандурка, В. Тацій);

Психологи вивчали конфлікт у зв’язку з тим, що реальна людина, яка виступає об’єктом психології, є центральною ланкою конфліктів усіх рівнів, і психологія – це єдина наука, що вивчає всі типи конфліктів. Усе це й зумовило напрями наукових досліджень психологів: а) розробки власне теорії конфлікту; б) чинники, що дозволяють визначати ситуацію як конфліктну (З. Белоусова, Е. Уткін); в) функції конфлікту (В. Бойко, О. Єршов, Н. Коряк). Науковці розглядали конструктивні й деструктивні функції конфлікту залежно, зокрема, від того, як відбувається його розвиток; г) підходи до проблем детермінації конфлікту (О. Донцов, Т. Полозова).

Цікавим є дослідження міжособистісних конфліктів, а саме: їхній розвиток (А. Анцупов, Н. Гришина, О. Донченко, О. Єршов, Г. Ложкін, Є. Орлова, М. Пірен); взаємозв’язок між ступенем конфліктності та рівнем розвитку організації (О. Донцов); дослідження конфліктів у різноманітних видах діяльності людини і сферах стосунків (трудовій, науково-дослідній, військовій, педагогічній, правоохоронній, спорті, сімейно-шлюбних стосунках (М. Альберт, О. Єршов, М. Іванова, Г. Ложкін, О. Макаревич, Л. Подоляк, В. Сисоєнко, Е. Суїменко, М. Филімонов, Л. Филонов, Н. Чепелєва, С. Шуман).

Окремим напрямом у дослідженні конфліктної взаємодії є вивчення особливостей суб’єктів у конфлікті (О. Донченко, О. Єршов, Л. Орбан-Лембрик, М. Пірен), а саме: поведінка особистості в конфлікті: стилі поведінки, що реалізуються через окремі тактики (Ф. Бородкін, Н. Коряк, К. Томас); конфліктна поведінка як різновид девіантної поведінки (Л. Божович, Б. Волков, Л. Орбан-Лембрик); залежність конфліктної поведінки від вікових і психофізіологічних особливостей особистості (Т. Драгунова, В. Крутецький, Т. Конникова); шляхи виправлення конфліктної поведінки. Одні науковці робили акцент на постійному самообмеженні, самовихованні, формуванні окремих умінь і навичок, критичному ставленні до себе, обміркуванні поведінки, а інші зосереджували увагу на

механізмах саморегуляції, які під час конфлікту використовує особистість для зміни своєї поведінки. Розглядаючи детермінанти конфліктної поведінки (Н. Гришина, В. Радчук, Л. Петровська, С. Степанов, Ю. Черненко), вчені зазначали, що важливою детермінантою конфліктної поведінки є характерологічні властивості особистості. Вивчення конфліктів за допомогою методів математичного моделювання є окремим напрямом дослідження.

Глибокий та різноплановий аналіз теоретичних основ конфлікту надає можливість комплексного вивчення передумов, причин і шляхів подолання конфліктної взаємодії в публічному управлінні.

Виникненню конфліктної взаємодії в публічному управлінні на соціально-професійній основі сприяють такі причини, як недосконалість системи добору й розстановки кадрів; намагання працівника обійняти вищу посаду та обмеженість можливостей задовольнити його прагнення безпосередньо у своєму відділі, департаменті тощо; прогалини в нормативних документах, що регулюють порядок публічного управління; різний ступінь зацікавленості суб'єктів під час взаємодії на кожному етапі професійної діяльності; правова закріпленість за посадою або місцем працівника з низьким рівнем ділових якостей за наявності справді кращої кандидатури та неможливість для керівника здійснити заміну; крайнощі кадрової політики в підрозділах (повна заміна фахівців-практиків дипломованими фахівцями або, навпаки, пониження ролі чи навіть ігнорування фахівців з дипломами).

До соціально-психологічних причин конфліктної взаємодії належать: хибні образи конфлікту, коли об'єктивна конфліктна ситуація відсутня, але відносини сторін помилково сприймаються ними як конфліктні; різний підхід до оцінювання одних і тих же складних подій; психологічні умови застосування офіційної оцінки; втрата й перекручування інформації у процесі міжособистісної та міжгрупової комунікації; розбалансована рольова взаємодія людей; внутрішньогруповий фаворитизм.

Досить специфічними є соціально-демографічні причини конфліктної взаємодії: коли у відділі або департаменті починають переважати інтереси однієї демографічної групи над іншою, відбувається перерозподіл ролей, деякі риси психології різних вікових груп загострюються (нестриманість, прагнення до новаторства, загострене почуття новизни, критичність молодого покоління та ін.).

Організаційні причини конфліктної взаємодії складають: недосконалу систему організації структур публічного управління в цілому, неправильну організацію праці в підрозділі (жорсткий розподіл обов'язків і функцій або надмірна зміна функцій персоналу, застарілі посадові інструкції, неправильний розподіл заробітної плати).

До матеріально-технічних причин належать: застаріле обладнання, дискомфортні умови праці (погана вентиляційність приміщення, відсутність кондиціонерів, погане освітлення, нестача канцелярських товарів).

Конфлікти можуть бути зумовлені й такою причиною, як недосконалу нормативна регламентація: нечіткий розподіл функцій між різними посадовими особами (дублювання функцій, паралелізм у роботі) [4].

Досить складною причиною, що зумовлює конфлікти, є помилки в державній політиці стосовно реалізації фіскальної функції – відсутність органічної єдності державних, групових та індивідуальних інтересів (хибне розуміння державного інтересу породжує недбале ставлення до особистих або групових інтересів: завищення або заниження норм навантаження, необґрунтований перегляд їх, однобічна орієнтація на ті або інші окремі показники господарської діяльності, пониження ролі “неголовних” підрозділів служби, порушення принципів внутрішньовиробничої кооперації).

Конфліктна взаємодія як компонент професійної діяльності працівників публічної влади, крім загальних рис, що характерні для будь-якої соціально-професійної сфери, має специфічні риси. Причин, що зумовлюють появу конфліктної взаємодії всередині підрозділів органів публічного управління, можуть міститися в міжособистісній, моральній, професійній сферах. Специфіка діяльності в органах публічного управління сприяє появі інших видів конфліктів: соціальних, побутових, юридичних, міжетнічних, міжнаціональних тощо. Недооцінювання причин та наслідків конфлікту позначається на якості надання послуг у публічному управлінні, ефективності працівників, спричиняє виникнення непрогнозованих помилок, конфліктних ситуацій та криз. Розвиток комунікативної компетентності та вміння ефективно розв'язувати конфлікти в сучасній управлінській діяльності є нагальною проблемою підготовки високопрофесійних державноуправлінських кадрів.

Література:

1. Анцупов А. Я. Конфликтология : учеб. для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 551 с.
2. Бандурка А. М. Конфликтология / А. М. Бандурка, В. А. Друзь. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1997. – 196 с.
3. Ващенко І. В. Конфлікти: сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ : [монографія] / І. В. Ващенко. – Х. : ОВС, 2002. – 256 с.
4. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні / Н. Довгань // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : у 2 т. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 148–149.
5. Здравомыслов А. Г. Социология конфликта : учеб. пособие [для студ. вузов] / А. Г. Здравомыслов. – М. : АспектПресс, 1996. – 317 с.
6. Карамушка Л. М. Психология управления : навч. посіб. / Л. М. Карамушка. – К. : Міленіум, 2003. – 344 с.
7. Конфліктологія : підруч. для студентів вищ. навч. закладів юрид. спец. / [Л. М. Герасіна, М. І. Панова, Н. П. Осипова та ін.] ; за ред. професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. – Х. : Право, 2002. – 256 с.
8. Кравченко О. П. Погляд конфліктолога на онтосинтез конфлікту / О. П. Кравченко // Соціол. дослідження. – 2004. – № 9. – С. 103–112.
9. Лобанов П. А. Управление конфликтами в государственной гражданской службе Российской Федерации : автореф. дис. ... к.социол.н. / П. А. Лобанов. — М., 2009.
10. Ложкін Г. В. Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / Г. В. Ложкін, Н. І. Пов'якель ; МОН України. – К. : Професіонал 2007. – 416 с.
11. Нижник Н. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
12. Радченко В. А. Социальное управление конфликтами в системе органов внутренних дел : автореф. дис. ... к.социол.н. / В. А. Радченко. – Майкоп, 2006.
13. Уткин Э. А. Конфликтология. Теория и практика / Э. А. Уткин. – М. : Экмос, 2000. – 153 с.
14. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування : автореф. дис. ... к.держ.упр. ; спец. 25.00.04 – місцево самоврядування / Н. О. Федчун ; НАДУ при Президентові України. – К., 2009.

Karlov T. V. Theoretical principles of conflict interaction in public administration.

The theoretical foundations of conflict interaction in public administration have been considered. The causes of conflict and conflict interaction in the bodies of public administration has been investigated.

Key words: conflict, interaction, public administration, causes of conflict, conflict resolution.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

В. Ю. Козутюк,

аспірант кафедри парламентаризму

та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України,

м. Київ

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ НА ЗАСАДАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Здійснено порівняльний аналіз сутності основних дефініцій державного управління виборчим процесом, розкрито їхній міждисциплінарний характер та внесено відповідні уточнення з урахуванням основ європейських стандартів виборів.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборче законодавство, державне управління, управління виборчим процесом.

У теорії державного управління до цього часу серед науковців немає єдності в поглядах стосовно поняття, принципів, системи, напрямів удосконалення державного управління виборчим процесом. Окрім того, понятійно-категорійний апарат цієї тематики, на наш погляд, має міждисциплінарний характер і тому розглядається дослідниками різних галузей науки по-різному. Однак, оскільки стратегічним напрямом розвитку нашої держави є курс на євроінтеграцію, досить актуальним постає дослідження питання державного управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів, що сприятиме вдосконаленню цієї сфери державного управління.

Окремі теоретичні положення щодо розвитку державного управління виборчим процесом, деякі аспекти системи державного управління виборчим процесом, формування та функціонування виборчих комісій, спостереження за перебігом голосування та підбиття підсумків виборів висвітлювались у працях М. Афанасєвої, Я. Бачинського, С. Князева, Л. Козодоя, А. Савкова, І. Фетеску, І. Шкурата та ін.

Проте дослідження проблем державного управління виборчим процесом на засадах євроінтеграції залишаються недостатньо розробленими.

Мета статті полягає в уточненні основних дефініцій державного управління виборчим процесом для кращого розуміння його сутності та підвищення ефективності імплементації загальноєвропейських стандартів управління виборчим процесом у вітчизняну систему.

Демократичні вибори до органів представницької влади в сучасному суспільстві є великим і важливим соціально-політичним заходом, основна мета якого полягає в легітимному відтворенні соціального представництва в системі державного управління. У цьому заході бере участь велика кількість суб'єктів, що виконують різні функції, тому державне управління виборчим процесом складається з певного набору узгоджених за часом та місцем проведення політичних, правових і організаційних дій та є цілеспрямованою діяльністю органів державної влади щодо підготовки, організації, проведення виборів та формування на основі їх результатів представницьких органів влади всіх рівнів. Незважаючи на подібність поглядів багатьох науковців, узгодженого трактування поняття “управління виборчим процесом” та єдиного підходу у визначенні його складових елементів у вітчизняній науці державного управління не напрацьовано,

і це спричиняє певні перешкоди в повноцінному розумінні такого явища, ускладнюючи тим самим процеси вдосконалення державного управління виборчим процесом.

До основних категорій цієї тематики нами віднесені поняття: “вибори”, “виборчий процес”, “виборче законодавство”, “державне управління”, “управління виборчим процесом”.

Традиційно поняття “вибори” наукою державного управління та правом розглядається як державно-правовий інститут. Наприклад, радянські дослідники К. Шеремет і Г. Барабашев свого часу дали таке формулювання “виборів”: “Вибори до Рад народних депутатів – наймасовіша форма участі громадян у державному управлінні” [2, с. 20].

Деякі сучасні дослідники, зокрема Ю. Ключковський, Д. Ковриженко, у своїх працях розглядають вибори як державноуправлінський процес, здійснюваний у межах чіткого правового регулювання, та практично отожднюють його з терміном “виборчий процес” [3, с. 11].

Вибори як політико-правовий механізм включають у себе не лише акт народного волевиявлення, але й сукупність управлінських процедур. Вітчизняні та зарубіжні дослідники в цьому контексті використовують термін “виборчий процес”, або ж його синонімічне словосполучення “електоральний процес”.

Деякі вчені розглядають виборчий процес як частину загального політичного процесу. Проте принципова його відмінність, на думку М. Наход, полягає в тому, що виборчий процес практично завжди ґрунтується на нормативно-правових актах, що надає йому ознак правової врегульованості та більшої стабільності, тоді як політичний процес часто базується на традиціях, неписаних правилах, усних чи письмових політичних домовленостях, а тому є більш відкритим і чутливим до зовнішніх факторів впливу [7, с. 52].

Попри значну кількість наукових досліджень, присвячених проблемам виборчого процесу, взаємодії держави та політичних інститутів, існують певні розбіжності в тлумаченні основних категорій і ролі самої держави в управлінні виборчим процесом, використання нею певного набору інструментів та важелів впливу на його суб’єктів.

Українські правники (зокрема, В. Погорілко) пропонують розглядати “виборчий процес” як урегульований законом порядок організації та проведення виборів, діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямовану на формування конституційного якісного і кількісного складу органів державної влади та місцевого самоврядування [9, с. 36]. Тобто виборчий процес розглядається як комплекс управлінських дій, здійснюваних відповідно до встановленого законом порядку. Ми погоджуємося з таким розумінням поняття, адже виборчий процес завжди включає в себе встановлену законодавством сукупність процесуальних форм проведення виборів, які визначають кількість і зміст стадій виборчого процесу.

Відмінною рисою виборчого процесу порівняно з поняттям “вибори”, на наш погляд, є те, що виборчий процес є більш конкретизованим поняттям, тому і думки науковців стосовно трактування цього терміна фактично збігаються, чого не можна сказати стосовно поняття “вибори”.

Наприклад, І. Фетеску застосовує синонімічне поняття “електоральний процес”, трактуючи його як процес взаємопов’язаних та послідовних дій, у результаті яких здійснюється відновлення та створення політичних інститутів, що забезпечують наступність владних структур через реалізацію виборчих прав громадян [12]. Таке трактування розкриває сутність виборчого процесу як суб’єкта державного управління

та вказує на важливість обґрунтування механізму впливу держави як складного та системного утворення, що органічно поєднує в собі ті чи інші елементи.

Для розкриття сутності поняття “державне управління виборчим процесом” уточнімо сутність самого державного управління як процесу, що охоплює всі суспільні взаємовідносини в державі, а також розглянемо альтернативні підходи до його здійснення.

Термін “державне управління” широко застосовується як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі, але ще не вироблено сталого й загально визнаного поняття державного управління. Одні його трактують з погляду суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набуває і в яких функціонує.

Зокрема, Н. Нижник і О. Машков, характеризуючи державне управління, зазначають, що це “...підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку” [8, с. 9].

В Енциклопедичному словнику з державного управління НАДУ при Президентіві України державне управління розглядається як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [5];

Професор В. Авер’янов вважає, що державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища і процеси [1, с. 113].

Професор В. Цветков пропонує підхід до державного управління з погляду реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характеристик, рис і ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою [13, с. 12].

На нашу думку, провідною у визначенні державного управління має бути його соціальна, політична, правова та організаційна сутність. Тому ми більше схилиємось до визначення, поданого Р. Штільманом. Він розглядає державне управління, насамперед, як галузь, що стосується засобів упровадження політичних цілей, а також зауважує, що воно найтісніше пов’язане з виконавчою гілкою влади. Крім того, дослідник дає йому такі характеристики: “... “державне управління” – а) спільні групові зусилля в суспільному середовищі; б) охоплює всі три гілки – виконавчу, законодавчу і судову та їхні взаємозв’язки; в) відіграє важливу роль у формулюванні публічної політики і через це є частиною політичного процесу; г) помітно відрізняється від приватного управління; д) тісно пов’язане з численними приватними групами й окремими особами” [15, с. 2–4].

Сьогодні в Україні ще тривають методологічні дискусії стосовно трактування різних понять, використовуваних як синоніми або як додаток до терміна “державне управління”. Сучасна наука державного управління є доволі динамічною, а тому у працях низки науковців простежується намагання уніфікувати вітчизняну та зарубіжну термінологію. Останніми роками значну увагу понятійно-термінологічному апарату приділяє А. Колодій у своїх працях. Основний підхід її розробок базується на тому, що у вітчизняну науку доцільно вводити нові терміни та уніфікувати їх із поширеними в дискурсі західної науки державного управління. У контексті нових тенденцій науковець пропонує розглядати державне управління як “урядування” (розроблення політики), до якого залучено не лише гілки влади, але й інші неполітичні суб’єкти (громадські об’єднання та бізнес), а діяльність управлінського апарату (реалізація політики) розглядати як процес “публічного адміністрування” [6, с. 15–17].

Сам термін “державне управління” по-різному трактується різними дослідниками. Наприклад, В. Смолянук визначає державне управління як організаційний вплив держави на суспільство шляхом використання повноважень виконавчої влади, організації виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, окремих територій; втілення державної політики в усі сфери суспільного життя; створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [11, с. 33]. Це визначення вказує, що державне управління не обмежується лише управлінням сукупністю органів державної влади, а всією сукупністю суспільних інститутів та процесів, до яких можна віднести і виборчий процес.

Поняття “управління виборчим процесом” вчені трактують як комплекс заходів, необхідних для підготовки та проведення виборів, що здійснюється сукупністю органів управління виборчим процесом за сприяння чи участі інших органів влади.

Як у зарубіжних, так і у вітчизняних публікаціях з окресленої проблематики існують різні підходи і трактування поняття “управління виборчим процесом” у зв’язку з використанням і перекладом синонімічних словосполучень. Зокрема, Ш. Мозафар використовує поняття “виборче управління” і розуміє його як набір певного роду стандартних управлінських дій (здійснення виборчих процедур), що надають можливість виборцям, партіям та кандидатам бути залученими до стратегічно важливого процесу підрахунку голосів та розподілу мандатів, для того щоб певним чином легалізувати результати виборів [14, с. 97].

Ми погоджуємося з таким розумінням поняття, але відзначаємо, що адміністрування виборів є лише одним з елементів управління виборчим процесом, що включає здійснення заходів, необхідних для проведення виборів, та імплементацію будь-яких аспектів виборчого процесу, що реалізуються уповноваженими на виконання цих функцій особами. Управління ж виборчим процесом включає ще й функції планування, організації й контролю.

Дещо проблематичним, на думку А. Савкова, є те, що значна кількість науковців дробили й послаблювали державноуправлінську реальність у виборчому процесі замість того, щоб розглядати її як сукупність, що, у свою чергу, є включеною в ще більш широку сукупність [14]. Поняття “система державного управління виборчим процесом” допускає таку переорієнтацію, оскільки система визначається як сукупність взаємопов’язаних елементів. Відповідно, систему державного управління виборчим процесом необхідно розглядати як сукупність державноуправлінської взаємодії в суспільстві у виборчих процесах, що занурені в середовище і реагують на його впливи. Ця система є частиною соціального цілого, з яким вона перебуває у складних відносинах.

Досить важливим є той факт, що після прийняття Конституції України 1996 р. перед науковцями постала проблема обґрунтування та побудови державного управління виборчим процесом на демократичних засадах. Тому на сьогодні розроблено значну кількість наукових праць стосовно різноманітних аспектів виборчого процесу, наприклад: шляхи становлення виборчої системи (Ю. Друк, Ю. Ключковський, М. Рибачук), удосконалення виборчого законодавства (М. Афанасьєва, Н. Богашева, Н. Нижник, М. Ставнійчук) та ін.

І. Фетеску в своєму дослідженні “Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні” [12], у якому зроблено спробу порівняльного аналізу іноземного досвіду та української практики державного управління електоральним процесом, науково обґрунтовано шляхи вдосконалення правового, адміністративно-організаційного, фінансового та інформаційного механізмів державного управління електоральним процесом.

На думку А. Георгіци та багатьох інших науковців, управління виборчим процесом має кардинально відрізнятись від простого адміністрування, у якому джерелом політичних рішень виступає політична верхівка ієрархічних сходів державної влади та управління, а громадські структури лише здійснюють опосередкований вплив на цей процес [4, с. 268]. Керівництво здійснюється шляхом організації та проведення спільних переговорів між державними та недержавними структурами щодо досягнення спільними зусиллями і, отже, прийняття політичного рішення, що задовольняє всі сторони-учасниці.

Проаналізувавши різні погляди науковців щодо основних дефініцій з проблематики державного управління виборчим процесом, з'ясовано, що погляди дослідників збігаються в тому, що виборчий процес – це завжди врегульований законом процес, послідовність дій, пов'язана з уповноваженими органами з метою належної організації та проведення виборів. Ми, уточнюючи дане поняття, вважаємо, що воно має характеризуватись також діями, пов'язаними з відкритим та прозорим плануванням виборчого процесу та чітким контролем на всіх етапах його проведення за відповідними критеріями, визначеними як європейські стандарти та відображеними в законодавчих актах Європейського Союзу.

Тобто “виборчий процес” ми розглядаємо як встановлений чинним законодавством порядок організації та проведення виборів, що пов'язаний із діяльністю суб'єктів виборчого процесу та уповноважених органів держави з метою оновлення політичних інститутів, а “державне управління виборчим процесом” – як комплекс чітких та послідовних управлінських дій, передбачених чинним законодавством та необхідних для підготовки й проведення відкритих і прозорих виборів, що здійснюється органами управління виборчим процесом за сприяння чи участі інших органів влади та представників громадянського суспільства.

Важливим у нашому визначенні є врахування міжнародних виборчих стандартів для розбудови та поширення демократії, яка стала цілком очевидною вже наприкінці ХХ ст. внаслідок якісного зростання міждержавної інтеграції, транснаціоналізації економіки, зміцнення міжнародних господарських, наукових, культурних та інформаційних зв'язків. У новому, ХХІ ст. тенденція до стандартизації виборчого процесу на європейському просторі отримала новий поштовх, коли переважна більшість держав почала інтенсивно гармонізувати ті принципи, на яких побудовано їхні правові системи, визнаючи право громадян на участь в управлінні державою, на рівний доступ до інформації, право обирати та бути обраним. Ідеться саме про загальноєвропейські стандарти виборчого процесу, оскільки ці правила є спільними для всіх країн Європи, що уніфікували своє законодавство, а також привели його у відповідність до єдиних та загальновизнаних норм.

Характеризуючи поняття “загальноєвропейських стандартів управління виборчим процесом”, відзначаємо, що вони являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів та вимог щодо розроблення державної політики у сфері виборчого процесу, а також належної підготовки, проведення виборів та визначення їхніх результатів, що спрямовані на гарантування плюралістичної демократії та основних прав і свобод людини та громадянина, визнаних європейською спільнотою взірцем оптимального устрою суспільного та державного життя.

Отже, у науці державного управління до цього часу нечітко сформульовано погляди вчених стосовно поняття, принципів, системи, напрямів удосконалення державного управління виборчим процесом. Це певною мірою створює проблеми стосовно чіткого розуміння сутності понять та даної тематики загалом. Окрім того, поняття “загальноєвропейські стандарти виборчого процесу” до цього часу залишається недостатньо розробленим. На нашу думку, чітке розуміння терміна

“загальноєвропейські стандарти виборчого процесу” сприятиме модернізації управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів, що визнаються всією європейською спільнотою як взірць демократичності.

Література:

1. *Авер'янов В.* Ще раз про зміст та співвідношення поняття “державне управління” і “виконавча влада”: полемічні нотатки / В. Авер'янов // *Право України.* – 2004. – № 5. – С. 113–116.
2. *Барабашев Г. В.* Непосредственная демократия в СССР / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М.: Знание, 1984. – 321 с.
3. *Богашева Н. В.* Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька – К.: ІПЦ “Фоліант”, 2006. – 146 с.
4. *Георгіца А. З.* Конституційне право зарубіжних країн: підручник / А. З. Георгіца. – Чернівці: [б. в.], 2001. – С. 268.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
6. *Колодій А. Ф.* Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій // *Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 3 квіт. 2009 р. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева.* – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 10–25. – Режим доступу: http://political-studies.com/wpcontent/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenar1.pdf.
7. *Наход М.* Категорії “вибори” та “виборчий процес” в сучасній науці державне управління / М. Наход // *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (8 квіт. 2011 р.): у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева.* – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 49–53.
8. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
9. *Погорілко В. Ф.* Виборче право України / [за ред. В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук]. – К.: Парламент. вид-во, 2003. – 383 с.
10. *Савков А. П.* Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... д. держ. упр.: 25.00.01 / Анатолій Петрович Савков; В. о. Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: [б. в.], 2010. – 36 с.
11. *Смолянук В. Ф.* Політичне життя і державне управління: навч. посіб. / за ред. проф. В. П. Горбатенка // *Прикладна політологія.* – К.: Академія, 2008. – С. 33. – (Серія “Альма матер”).
12. *Фетеску І. А.* Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. Фетеску. – Одеса, 2008. – 20 с.
13. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності / В. В. Цветков. – Х.: Право, 1996.
14. *Mozaffar S.* The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction / S. Mozaffar, A. Schedler // *International Political Science Review.* – 2002. – Vol. 23 – № 1. – P. 127.
15. *Stillman R.* Public Administration: Concepts and Cases R. Stillman. – Boston, MA: Houghton Mifflin Co., 1978.

Kohutyuk V. Y. Conceptual-categorical apparatus of state election administration based on European standards.

This article provides a comparative analysis of the nature of basic definitions of public election administration, revealed their interdisciplinary nature and it is also introduced the corresponding specifications based on European standards of elections.

Key words: elections, electoral process, electoral law, public administration, administration of electoral process.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

УДК 35.316

Р. Т. Лукіша,

*здобувач Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків*

ЗАХОДИ Й ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано науково-теоретичні засади стратегії державного управління ризиками регіонального розвитку, яка передбачає здійснення комплексу заходів та використання інноваційного інструментарію, спрямованих на своєчасне виявлення й аналіз подій випадкового й непередбачуваного характеру та запобігання їм.

Ключові слова: державна політика, регіони, стратегія, заходи, інструменти, ризики.

Імідж кожної держави визначається підтриманням відповідного рівня соціально-економічної безпеки, зокрема регіонів. Підтвердженням цього може слугувати той рівень уваги до проблем адміністративно-територіальних утворень, який приділяється в ЄС, США, Японії та ін. Україна перебуває нині на етапі зміни економічної системи та децентралізації влади в умовах зниження економічного потенціалу регіонів і платоспроможності значної частини їхнього населення. Такі об'єктивні та суб'єктивні фактори формування ризико- і кризогенності зумовлюють необхідність оновлення інструментарію та вдосконалення практичних заходів державної регіональної політики в умовах ризиків.

Вирішення проблем формування державної регіональної політики, підвищення її ефективності, оцінювання факторів впливу та інші аспекти знайшли своє відображення в напрацюваннях С. Білої, О. Коротич, А. Кузнецова, О. Лебединської, В. Мамонової, Н. Мирної, А. Помази-Пономаренко, Р. Соболя, Ю. Шарова та ін. Проте з урахуванням складних умов і реальної ситуації потребують подальшого дослідження нові умови створення й забезпечення регіональної безпеки, проблеми соціально-економічної стабільності та стабільності інфраструктурного розвитку регіонів. Відтак, конкретизації потребує можлива стратегія як засіб державного управління ризиками регіонального розвитку.

Отже, метою статті є визначення особливостей державної політики розвитку регіонів в умовах ризиків, зокрема заходів та інструментів.

Проблеми державного регіонального управління в умовах ризиків пов'язано з розробленням спеціальних заходів, що дозволяють персоніфікувати відповідальність в умовах ризик-факторів і ризик-подій. Ця відповідальність є частиною механізму погодження соціально-економічних інтересів і має складний характер, негативний і позитивний аспекти. Негатив щодо відповідальності полягає в застосуванні дисциплінарних, матеріальних, адміністративних, кримінальних, моральних, політичних та інших санкцій за порушення тих чи інших правил, інструкцій, настанов. Зрозуміло, що відмовитися від відповідальності як механізму, що санкціонує покарання за пасивність, неможливо, тому на перший план виходить позитивний зміст відповідальності щодо підвищення активності управлінських кадрів та окремих громадян, стимулювання інноваційності (а за певних умов новаційності) щодо вчасної нейтралізації та визначення ризиків.

Один із наявних моментів на цьому шляху пов'язано з застосуванням правових засобів – наданням права на ризик суб'єкту та об'єкту державної регіональної політики. Проте складним із теоретичної та практичної точок зору є вирішення означеного питання, визначення меж професійної відповідальності, а також економічної й адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання за ризик, що переріс у загрозу з умислу чи необережності. Власне кажучи, слід усунути суперечність між правами й обов'язками органів державної влади, правами й обов'язками суб'єктів господарювання, правами й обов'язками окремих громадян і суспільства взагалі. Підкреслимо, що недостатність повноважень щодо реагування на ризики за значної кількості інших обов'язків призводить до того, що останні подекуди неможливо чи надзвичайно важко реалізувати. Надмірна кількість прав без відповідного контролю та відповідальності об'єктивно створюють можливість ігнорування обов'язків, зловживання службовим становищем, можливість прийняття недостатньо обґрунтованих рішень, що викликають неузгодженість різних видів інтересів (державних, суспільних, приватних). Відтак, система державного управління регіонального розвитку в ситуаціях ризику повинна мати стратегічний характер і складатися з елементів (рисунок), корисних для практичного використання, а саме:

- 1) моніторингу ризиків та допущення їх у межах соціально-прийняттого рівня;
- 2) розроблення конкретних рекомендацій, орієнтованих на усунення або мінімізацію можливих наслідків ризиків;
- 3) виявлення та врахування психологічного сприйняття ризикованих рішень і програм, аналіз суспільної думки під час підготовки та вибору подібних проектів, системний моніторинг соціально-економічних процесів у регіоні (виробничих і невиробничих). Підкреслимо, що у формуванні цього блоку є певні труднощі: на регіональному рівні склалася ситуація браку інформації про наявні соціально-економічні процеси; це ускладнює державне управління регіонами та потребує реформування регіональної статистики в напрямі формування відповідних реєстрів, баз даних;
- 4) підготовки та затвердження правових документів, що допомагають втілити в життя обрану стратегію регіонального розвитку як альтернативу в ризиках;
- 5) створення спеціальних ситуаційних планів, що дозволяють оптимальним шляхом діяти в критичній ситуації управлінським кадрам, які самі можуть реалізувати непопулярні рішення з ризиком для суспільства, і цей ризик повинен бути мінімальним.

З позиції безпеки вважаємо, що вдосконалення державної політики регіонального розвитку має відбуватися кількома шляхами – модернізації та інноватизації, що охоплюють таке: 1) уникнення можливих ризиків розвитку регіонів, що передбачає відмову від ненадійних програм і проектів, необґрунтованого взяття кредитів та інших видів позик; 2) поділ і об'єднання ризиків, а також зниження їхнього впливу на результати управлінської діяльності; 3) визначення й упередження негативного впливу ризиків. Уважаємо, що вдосконалення державної політики розвитку регіонів слід здійснювати за допомогою формування стійкої організаційно-інформаційної мережі та системи [3; 4, с. 286–287].

Одразу відзначимо, що ситуаційні плани – один із варіантів, що дозволяє своєчасно та правильно реагувати в ситуаціях ризику. Ця процедура полягає у виявленні органами державної влади основних факторів зовнішнього середовища керованої та керівної систем. Означені фактори можуть впливати на результати управлінської діяльності; установлення масштабів можливого впливу на процес реалізації рішень цих факторів; складання нормативно-технологічного автономного

плану, який виходить із найбільш імовірного припущення. Якщо відбувається планування регіонального розвитку з урахуванням невизначеності, стихійних лих, військово-політичних конфліктів тощо, то слід установлювати можливі критичні пункти, досягнення яких буде свідчити про несприятливий розвиток подій та необхідність їхнього коригування. Одночасно визначаються контрольні орієнтири, що вказують на ступінь успішності й обґрунтованості зробленого вибору органами державної влади.

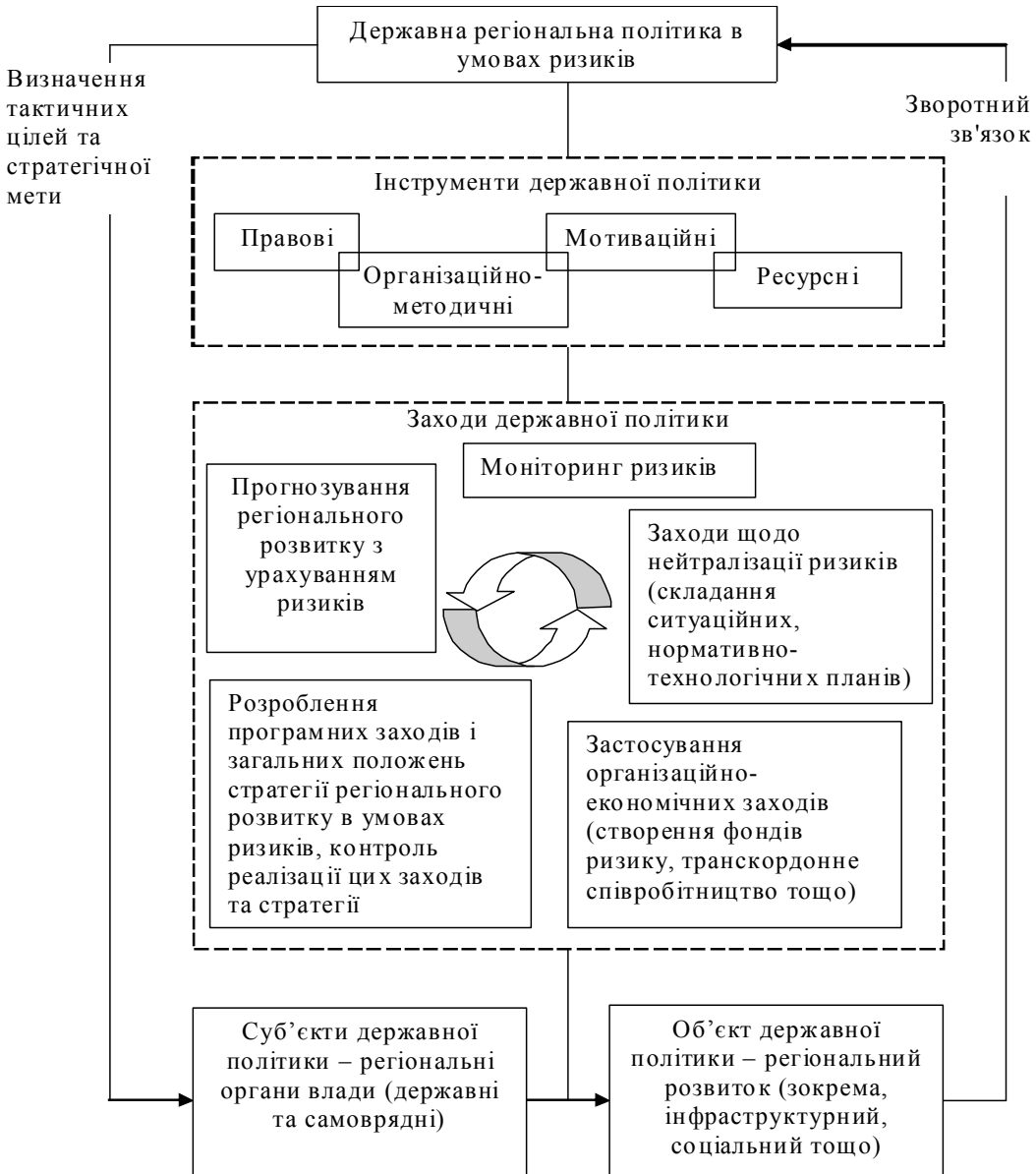


Рисунок. Державна регіональна політика в контексті державного управління ризиками

Ситуаційний план повинен закріплювати, “хто” з держуправлінців і “що” має робити в той чи інший момент вияву ризику та яких наслідків варто очікувати. Перевага аналізованого плану полягає в тому, що особи, які реалізують ризиковані державноуправлінські рішення, отримують можливість швидко й ефективно діяти в несприятливих умовах та за несподіваних подій. Через це ситуаційні плани є інструментом зменшення невизначеності та здійснюють позитивний вплив на розвиток суб’єкта й об’єкта регіонального розвитку.

Крім того, важливо, щоб відбувалось упровадження органами влади іншої позитивної відповідальності за ризик між різними рівнями державного управління в контексті регіонального розвитку. Цьому може сприяти створення фондів ризику, які, на жаль, вимагають фінансово-економічної забезпеченості органів державної влади чи відповідної допомоги незалежних інституцій приватного сектора. Указані фінансові, матеріальні та інші ризик-резерви дозволяють у конкретних ситуаціях з більшим ступенем упевненості приймати ризиковані (подекуди непопулярні) державноуправлінські рішення та/або рішення щодо усунення ризиків.

Доповнює та розвиває ідею створення фондів ризику й така форма персоніфікації відповідальності в умовах ризику, як інноваційні банки. Їхня головна функція нагромадження даних щодо перспективних напрямів інноваційного розвитку регіону та надання допомоги для реалізації рішень, здебільшого пов’язаних із ризиком, стимулюючи тим самим освоєння нових технологій, упровадження нововведень. Оцінювання та відбір оригінальних інноваційних проектів і, відповідно, ризикованих пропозицій може здійснювати експертна рада, що складається з висококваліфікованих спеціалістів на регіональному рівні. Окрім надання кредитів, інноваційний банк міг би займатися замовленням науково-технічних розробок, укладенням договорів з іншими інституціями щодо фінансування заходів, пов’язаних із використанням цих розробок.

Не слід, на жаль, забувати, що згідно з Бюджетним кодексом України органи державної влади регіонального рівня обмежені в реалізації свого права щодо фінансової чи іншої матеріальної підтримки діяльності суб’єктів господарювання [2]. Тому важливо, щоб було розроблено та прийнято стратегію державного управління ризиками регіонального розвитку.

Процес розроблення та реалізації цієї стратегії, вважаємо, доречно покласти або на департамент соціально-економічного розвитку регіонів, або на департамент внутрішньої політики, або на вперше створений структурний підрозділ регіональних органів влади – департамент, який би займався виконанням функцій щодо забезпечення регіональної безпеки. При цьому оцінити стан реалізації запропонованої стратегії регіонального розвитку можливо за рахунок групи показників і, відповідно, побудови інформаційно-аналітичної системи з гнучкою навігацією в статистичних даних. Така група показників має встановлювати порогові (граничні) значення, по досягненні яких ризик може перероджуватися в загрози. Прикладом зазначених показників може слугувати класифікація, яку свого часу запропонували В. Мазуренко та А. Бесчастний [1; 5], а саме: обсяг внутрішнього регіонального продукту (ВРП) на душу населення, частка інвестицій у ВРП та імпорту продовольства у внутрішньорегіональному споживанні, стан зношеності основних фондів промисловості, тривалість життя, рівень безробіття, диференціація доходів, рівень злочинності та ін. На наш погляд, цю класифікацію може бути уточнено в напрямі виокремлення підсистем об’єкта регіонального розвитку, які першими

характеризуються ризикогенністю (інфраструктура, система регіональної влади, бюджетозабезпеченість, промисловість, демографія, добробут населення, екологія). Оцінювання за зазначеними показниками регіонального розвитку дозволяє, з одного боку, визначити найбільш критичні точки безпеки регіону (-ів), а з іншого – тенденції формування ризиків і загроз.

У статті доводиться, що держава повинна застосовувати диференційований підхід до регіонів, особливо в умовах ризиків, і її функціями в цьому контексті мають бути регуляторна, діагностична, прогностична, стимуляційна і, так би мовити, карально-виховна, виконання якої наразі через низку причин унеможлиблюється. Тому в межах державного регіонального управління варто застосовувати заходи щодо ухилення від загроз, а також їхньої локалізації, компенсації й передбачення, адже останні події переконують у необхідності постійного контролю всіх ризиків і процесів, що відбуваються в регіонах (у виробництві, аграрній сфері, інвестиційній, податковій тощо).

Аргументовано мотивується необхідність приведення у відповідність до сучасних реалій та вимог організаційно-методичних, правових, мотиваційних, ресурсних та інших інструментів діяльності державних і самоврядних органів у регіонах, у тому числі і проблемних. Зокрема, доречно розробити відповідну стратегію регіонального розвитку, створити фонди розвитку та фонди ризику. Це може послужити додатковим шансом і стимулом для соціально-економічного зростання й розвитку регіонів.

Література:

1. *Бесчастний А. В.* Залежності між динамікою економічного зростання і зміною стану економічної безпеки на всіх її рівнях / А. В. Бесчастний // Продуктивні сили регіональної економіки. – 2009. – № 3. – С. 220–224.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. *Лукіша Р. Т.* Модернізація й інновацізація державної політики розвитку регіонів з позиції безпеки / Р. Т. Лукіша // Університетські наукові записки : часопис / Хмельниць. ун-т упр. та права. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т управління та права, 2015. – № 1 (53). – С. 320–327.
4. *Лукіша Р. Т.* Напрямки вдосконалення державної регіональної політики з позиції безпековості / Р. Т. Лукіша // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (16–17 квіт. 2015 р.). – Х., 2015. – С. 285–287.
5. *Мазуренко В. І.* Методологічні підходи до визначення граничних значень індикаторів національної економічної безпеки / В. І. Мазуренко // Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. – 2005. – № 31/32. – С. 100–105.

Lukisha R. T. Events and public risk management tools for regional development in Ukraine.

The scientific and theoretical principles of the strategy of state administration of risks of regional development were proved. The strategy stipulates the taking of the complex of measures and the using of innovative tools directed at the timely detection, analysis and prevention of the events of accidental and unforeseen nature.

Key words: public policy, regions, strategy, measures, tools, risks.

Надійшла до редколегії 23.04.2015 р.

УДК 351.84

І. С. Семененко,

*здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ОСНОВИ РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто основи розвитку корпоративної культури в публічному управлінні. Досліджено суть термінів “корпоративна культура” та “організаційна культура”, принципи та види корпоративної культури.

Ключові слова: публічне управління, корпоративна культура, парадигма, партнерство, реформи.

Вирішальну роль в євроінтеграційних прагненнях України відіграють трансформації в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони є основними провідниками політики євроінтеграції. Тому реформування системи публічного управління в Україні має відбуватися на основі орієнтирів та ціннісних пріоритетів розвитку європейського співтовариства в цій сфері. Основний зміст управлінських інновацій в Європі протягом останньої чверті ХХ ст. характеризується як державний менеджеризм, який стимулює переорієнтацію системи державного управління на потреби громадянина. Йдеться про зміну парадигми в теорії публічного управління. Поступово починають формуватися нова культура та новий стиль роботи публічних органів, орієнтованих на потреби населення, підвищення відповідальності за розподіл послуг і ресурсів. Управління орієнтовано на ціннісні та культурні чинники, а не бюрократичні правила і норми.

Важливою умовою ефективного розвитку публічного управління в Україні є пошук результативних методів управлінського впливу на кадрову політику. Одним із важливих інструментів такого впливу є формування та розвиток корпоративної культури, про що свідчать успіхи публічного управління різних країн світу, які декларують основні норми, принципи та правила корпоративної культури, визнаючи її ключовим фактором розвитку та конкурентоспроможності управління державою. В Україні корпоративна культура найчастіше залишається поза увагою державних управлінців.

Фактично відсутні фахівці з питань формування та розвитку корпоративної культури, не здійснюється підготовка їх, відсутні механізми розповсюдження передового досвіду в цій сфері. Упровадження та застосування в публічному управлінні України ефективних систем корпоративної культури дозволить вирішувати проблеми державного управління, що існують, та приймати обґрунтовані управлінські рішення.

Проблемам формування, оцінювання та розвитку корпоративної культури значної уваги приділено у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як Т. Діл, А. Кеннеді, Р. Геллергер, Б. Карлоф, М. Томпсон Кевін, О. Виханський, А. Наумов, К. Камерон, Р. Куїнн, Г. Хофштеде, В. Спивак, А. Воронкова, І. Тивончук, М. Баб'як, Е. Коренєв, І. Мажура, О. Кузьмін, В. Павлов, Н. Чухрай, Т. Ландіна, І. Алексєєв, Г. Хаєт та ін. У дослідженнях цих авторів розкрито сутність корпоративної культури, підходи до оцінювання (з позиції типології), фактори впливу на корпоративну культуру (їхні особливості), досліджено окремі складові корпоративної культури тощо. Однак

це стосується більшою мірою сфери господарювання. Існує потреба в розробленні моделі розвитку та здійсненні оцінювання ефективності корпоративної культури в публічному управлінні.

Теоретичні основи організаційної культури в публічному управлінні висвітлено у працях таких дослідників, як Г. Агаманчук, В. Веснін, О. Віханський, К. Камерон, Р. Куїнн, В. Лапідус, М. Магура, В. Маслов, А. Наумов, Ю. Палеха, Т. Соломанідіна, А. Співак, Е. Шеїн, Г. Хаєт, Г. Хофштеде. Окремі проблеми щодо змісту організаційної культури в державному управлінні та місцевому самоврядуванні висвітлено в роботах О. Антонової, О. Бабича, О. Бобровської, В. Воронкової, Л. Воронько, Б. Гаєвського, В. Єганова, Ш. Єсимової, І. Ібрагімової, В. Князева, Н. Липовської, М. Нинюк, О. Оболенського, О. Окіса, Л. Пашко, Ж. Писаренко, М. Пірен, В. Пожалоюка, Г. Райта, А. Рачинського, В. Ребкала, М. Рудакевич, Н. Сорокіної, В. Тертички, С. Яромич [1–7].

Проте сьогодні вчені фокусують увагу переважно на описі та поясненні організаційної культури. Попри значну кількість публікацій як у теорії, так і у практиці публічного управління немає однозначного трактування категорії “корпоративна культура”, не виокремлено її принципи, не вирішено питання діагностики стану корпоративної культури і можливостей її зміни відповідно до викликів часу.

Мета статті – дослідити теоретичні засади “корпоративної культури” в публічному управлінні та питання діагностики її стану і можливостей її зміни відповідно до викликів часу.

Починаючи з кінця ХХ ст., публічне управління в передових країнах світу постійно реформується, намагаючись ефективно відповідати викликам сьогодення. Ідеться про зміну парадигми в теорії публічного управління. Поступово починають формуватися нова культура та новий стиль роботи публічних органів з орієнтацією на запити і потреби населення, підвищення відповідальності за розподіл послуг і ресурсів. Управління надалі орієнтується на ціннісні та культурні чинники, а не бюрократичні правила і норми. Оцінювання їхньої діяльності залежить від рівня вдовolenості громадян послугами, що їх надають державні установи, ступеня довіри до державного утворення й реальної можливості брати участь у розробленні та прийнятті рішень. Відповідно до нової парадигми управління організаційні відносини з клієнтом стають центральним моментом у діяльності установи. У системі публічної служби, окремих органів влади й управління менеджмент реалізується на основі функцій планування, організації, координації, мотивації та контролю.

Протягом тривалого часу як у сфері господарювання, так і в управлінні державою корпоративна культура не розглядалася як стратегічний фактор успіху організацій, а її дослідженню не приділялося достатньої уваги. Нова парадигма публічного управління, що базується на передовому досвіді менеджменту і передбачає орієнтацію на клієнта-громадянина, підвищення якості надання публічних послуг, роботу в умовах конкурентного середовища, передбачає застосування ідеології корпоративізму. Запровадження концепції належного врядування (*good governance*) дає розуміння того, що суспільство спроможне себе зорганізувати на засадах горизонтальних зв'язків, що виключають використання механізмів примусу і прямого тиску, а суспільні інститути, бізнес і громадськість усвідомлюють свої права, інтереси, прагнуть гарантій рівності та соціальної й економічної справедливості. Усе це зумовлює втілення не лише нових підходів до управління, а й нової організаційної культури. Особливого значення це набуває на регіональному рівні, де публічне управління безпосередньо стикається з вимогами громадян [6].

Якість публічного управління залежить від здатності органу державного управління підпорядковувати діяльність інтересам громади, використання в діяльності ринкових підходів, забезпечення високої якості публічних послуг, налагодження партнерських відносин у трикутнику “влада-бізнес-громада”, забезпечення відкритості влади й співучасті громадян в управлінні, постійного вдосконалення менеджменту та розвитку персоналу органу державного управління. Корпоративний характер мотивує розвиток якісно нових відносин у громаді, що розглядається специфічною корпорацією, у межах якої здійснюється формування спільної власності та встановлення балансу між індивідуальними і колективними інтересами, між економічними та соціальними цілями, перехід до партнерських відносин і розширення меж співпраці. Це вимагає змін традиційної культури взаємодії громадян і місцевої влади, формування оновленої організаційної культури публічного управління.

В останні десятиріччя в розвинених країнах проваджуються реформи, пов’язані зі становленням нової парадигми публічного управління та втіленням відповідних змін, а саме – управління з орієнтацією на ціннісні чинники, а не бюрократичні правила та норми. Практика цих країн доводить, що існує стійкий взаємозв’язок між спрямуванням на запити і потреби клієнта-громадянина та змінами організаційної культури публічних установ. Для визначення організаційної культури органів публічного управління необхідно визначити співвідношення понять організаційної та корпоративної культури, організаційної культури державного управління.

Загальні напрями “нової парадигми публічного управління”, що сприяють утвердженню нового публічного менеджменту як панівної матриці мислення службовців-управлінців, є такими:

- 1) наявність горизонтальних зв’язків між службовцями, які уособлюють різні структурні підрозділи одного державного органу та різні державні органи;
- 2) надання службовцям можливості виявляти ініціативу на робочому місці;
- 3) акцент на клієнт-орієнтованості діяльності публічних органів та службової діяльності службовців (надання послуг);
- 4) відкритість і прозорість публічної служби;
- 5) відкритість публічної служби для входу з інших секторів економіки (створення єдиного ринку праці);
- 6) нові способи оплати службової діяльності на основі оцінки її ефективності та результативності.

У загальному вигляді ця концепція принципово інакше розкриває суть взаємин між державними та недержавними інститутами: від ієрархічних, підпорядкованих відносин до системи співробітництва, урядування, заснованого на горизонтальних зв’язках, рівноправних статусах, мережевих структурах, що виключають використання механізмів примусу і прямого тиску [6].

Зазначені тенденції свідчать про необхідність формування відповідної корпоративної культури, що дозволить забезпечити єдність дій через розуміння всіма публічними службовцями своїх соціальних ролей, усвідомлення та прийняття ними спільних цінностей і норм. Новий образ, що характеризує зміни в корпоративній культурі, є процесом переходу від традиційної моделі бюрократа до моделі менеджера. Це вимагає відповідного введення нових додаткових якостей, що випливають з духу підприємництва: діяти відповідно до економічних законів, орієнтуватися на результати, уміти підраховувати витрати, уміти приймати рішення, брати на себе ризик і бути відповідальним. На зміну бюрократичної залежності та ієрархічної підпорядкованості

приходить принцип автономії та відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. У зв'язку з цим на перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу [7].

Необхідно не вирішувати, мінятися чи не мінятися, а вирішувати, як саме мінятися, щоб підвищити ефективність організації. У публічному управлінні доцільно більше уваги приділяти питанням формування гнучкої культури, що сприятиме руху, швидкому маневруванню, розвиватиме різні форми взаємодії (партнерства та мережі), активізуватиме менеджмент на основі знань, посилюватиме соціальну відповідальність та моральну добросовісність.

Автори розводять поняття організаційної та корпоративної культури. Наприклад, організаційна культура розглядається як набір найважливіших уявлень, що сприймаються членами організації та дістають вираження в заявлених цінностях, що визначають орієнтири поведінки та дій людей. Із загального поняття організаційної культури виключають визначення корпоративної культури як культури корпорацій. Розглядаючи корпорацію як своєрідну форму організації, можна і органи публічної влади характеризувати як специфічну корпорацію і, відповідно, досліджувати їхню корпоративну культуру в контексті ефективності діяльності та якості надання послуг для громадян.

Тлумачення категорії “корпоративна культура” виявили різноплановість та розбіжність у поглядах авторів. У результаті було виокремлено конкретні позиції науковців, а “корпоративну культуру” запропоновано трактувати як правила і норми поведінки, базовані на матеріальних і духовних цінностях, культурних, етичних та соціальних потребах працівників для досягнення цілей організації. Узагальнення досвіду показує, що корпоративну культуру можна тлумачити як інструмент у сфері управління, який дозволяє керувати персоналом, підвищити конкурентоспроможність організації, ступінь довіри до корпоративних прав, забезпечити захист власників корпоративних прав, підвищити якість продукції та задовольнити вимоги споживачів. Фактично корпоративна культура виступає правилами управління, прийняття управлінських рішень, делегування повноважень, організації комунікаційного процесу, удосконалення якості послуг, створення соціального клімату тощо.

Автори, аналізуючи соціокультурний, інтелектуальний, нормативний та фінансові аспекти корпоративної культури, вказують на важливість формування профілю корпоративної культури для дослідження ефективності діяльності організації. Необхідними складовими цього шляху є визначення умов та чинників розвитку корпоративної культури, її принципів, етапів формування та видів.

Базовими засадами розвитку корпоративної культури є її принципи. Вони залежать від виду діяльності організації, національних пріоритетів, особливостей та стилю управління. У роботі О. Бала систематизовано принципи корпоративної культури і виокремлено загальні та особливі принципи корпоративної культури. Загальні враховують найважливіші характерні риси та властивості корпоративної культури організації [1]. Зокрема, публічне управління базується на загальних принципах, що їх виписано в Законі України “Про державну службу”, тож вони є спільними для всіх органів публічної влади. Зважаючи на те, що корпоративна культура в організації є своєрідною, як вказує О. Бала, доцільно виділити також особливі принципи, що враховують особливі, індивідуальні риси і властивості корпоративної культури певної організації. Це виводить на проблему розроблення конкретних кодексів поведінки для кожного органу публічної влади з метою формування його корпоративної культури.

Розвиток корпоративної культури в організації можливий за умови застосування налагодженого процесу її формування, який можна реалізовувати через такі етапи, як визначення цінностей корпоративної культури; формування поведінки працівників; здійснення ефективної діяльності організації та забезпечення інтересів усіх учасників управлінського процесу. Чинники розвитку корпоративної культури можуть бути як об'єктивними (умови і засоби праці, документообіг, фінансово-економічні умови), так і суб'єктивними (цінності організації, управлінські технології тощо).

Для визначення організаційної культури публічного управління важливо проаналізувати співвідношення понять організаційної та корпоративної культури, організаційної культури державного управління

Тлумачення категорії “корпоративна культура” виявили різноплановість та розбіжність у поглядах авторів. Підходи науковців до визначення “корпоративної культури” мають як загальні, так і відмінні трактування цього явища. До загальних належить таке визначення корпоративної культури, як правила і норми поведінки, базовані на матеріальних і духовних цінностях, культурних, етичних та соціальних потребах працівників для досягнення цілей підприємства. Це показує, що корпоративну культуру можна тлумачити як інструмент у сфері управління, який дозволяє керувати персоналом, підвищити конкурентоспроможність організації, ступінь довіри до корпоративних прав, забезпечити захист власників корпоративних прав, підвищити якість продукції та задовольнити вимоги споживачів. Фактично корпоративна культура виступає правилами ведення бізнесу, прийняття управлінських рішень, делегування повноважень, організації комунікаційного процесу, удосконалення якості, створення соціального клімату тощо.

Ефективний розвиток корпоративної культури в організації можливий за умови застосування налагодженого процесу її формування. На підставі опрацювання літературних джерел та практики діяльності підприємств процес формування корпоративної культури пропонуємо реалізовувати через такі етапи: визначення цінностей корпоративної культури; формування поведінки працівників; здійснення ефективної діяльності організації та забезпечення інтересів усіх учасників управлінської діяльності.

Автори наукових праць виділяють підходи до класифікації факторів впливу на корпоративну культуру, де в основу покладено ознаку характеру впливу на розвиток корпоративної культури. Як результат, виокремлено такі фактори розвитку корпоративної культури: документального забезпечення; управлінського впливу; ціннісні; забезпечення умовами і засобами праці; забезпечення екстеріоризації корпоративної культури; розвитку та фінансово-економічні.

Базовими, вихідними засадами розвитку корпоративної культури є її принципи. Вони залежать від виду діяльності організації, національних пріоритетів, особливостей та стилю менеджменту на підприємстві. Однак дотепер немає однозначної позиції щодо формування основних принципів та їх кількості. Саме тому, з метою забезпечення формування та розвитку корпоративної культури, на основі теоретичних напрацювань та досліджень систематизовано принципи корпоративної культури. У результаті виокремлено загальні та особливі принципи корпоративної культури. Загальні враховують найважливіші характерні риси та властивості корпоративної культури підприємства. Вони можуть бути спільними для багатьох організацій, проте, зважаючи на те, що корпоративна культура не є індивідуальною, доцільно виділити особливі принципи, що враховують особливі, індивідуальні риси і властивості корпоративної культури [7].

До загальних принципів віднесено такі: розвитку; системності; відкритості та постійного вдосконалення; координації; обов'язковості; винагороди; вимірності та корисності; відповідності чинному законодавству. Особливими є принципи: індивідуальності; вільного формування; узгодженості та відповідності; чіткості; особистісно орієнтованого менеджменту; стосунків “керівництво-працівник”; еталону. Прикладне значення систематизації принципів корпоративної культури полягає в тому, що вони дозволяють підвищити ефективність впливу корпоративної культури на управління персоналом.

Корпоративна культура є одним із тих інструментів, за допомогою яких можна ефективно здійснювати управління персоналом організації. Для цього менеджерам необхідно мати інформацію про стан корпоративної культури на підприємстві. Аналізування праць науковців дозволило виявити, що в основу оцінювання покладено типологію корпоративної культури. Підходи різних авторів суттєво відрізняються та, здебільшого, враховують особливості менеджменту, національні, культурні та інші характеристики працівників. Проведене дослідження дало змогу авторам виділити види корпоративної культури та запропонувати метод їхньої діагностики. Виокремлено такі види корпоративної культури: нормативну, ціннісно орієнтовану, креативну, соціального розвитку, інтелектуального розвитку, фінансово орієнтовану, створення образу та інвестиційно орієнтовану “прозору”. Цей підхід дозволяє аналізувати соціокультурний, інтелектуальний, нормативний та фінансові аспекти корпоративної культури і сформувати профіль корпоративної культури для досліджуваного підприємства.

Проведений аналіз сучасних тенденцій розвитку публічного управління дозволив виокремити ключові характеристики управління, які мають інтегровано визначити його якість у сучасних умовах. До них можна віднести такі виклики демократизованого суспільного середовища, як необхідність здійснення керованого розвитку з орієнтацією діяльності влади на громадянина, застосування ринкових підходів і створення конкурентного середовища з метою надання якісних публічних послуг, оцінювання діяльності управлінців за кінцевим соціально визначеним результатом з урахуванням думки громадян, підзвітність влади громадськості, формування колективних інтересів і налагодження співробітництва у трикутнику “влада-громадськість-бізнес”, становлення соціальної відповідальності тощо. При цьому зазначено, що реалізація відповідних змін вимагає оновлення змістовного наповнення організаційної культури публічного управління як стратегічного фактору забезпечення його якості, опрацювання підходів до її формування та інституціоналізації.

Корпоративну культуру запропоновано трактувати як правила і норми поведінки, базовані на матеріальних і духовних цінностях, культурних, етичних та соціальних потребах працівників для досягнення цілей підприємства. Таке трактування створює теоретичні основи у сфері управління розвитком корпоративної культури

Результати аналізу сучасних реформ публічного управління дають підстави для визначення основних вимог до побудови сучасної клієнт-орієнтованої системи публічного управління, а саме: необхідно змінити ідеологію діяльності органів публічної влади. По суті, треба перейти від ідеї служіння суспільству до ідеї надання послуг для нього, від ідеї панування ієрархії до орієнтації на потреби територіальної громади як головного споживача і замовника публічних послуг органу державної влади. Частиною загального спрямування клієнт-орієнтованих концепцій управління є зосередження уваги на підвищенні якості публічних послуг. Органи публічного

управління поставлено сьогодні перед викликом: сформувати такі орієнтири розвитку, які відповідали б вимогам громадян і продовжували б тенденцію вдосконалення управління через адаптацію форм і методів роботи до потреб громадян і самих чиновників. Відновлення та розбудова на демократичних принципах української державності зумовили пошук нової системи організації влади в регіонах, яка відповідала б, з одного боку, національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, спрямованим на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту.

Література:

1. Бала О. І. Рейтинг корпоративної культури: зміст та визначення / О. І. Бала // Управління інноваційним процесом в Україні: проблеми, перспективи, ризики : зб. тез допов. II Міжнар. наук.-практ. конф. – Львів : НУЛП, 2008. – С. 22–24.
2. Баюра Д. О. Методологічні підходи до формування корпоративної культури у системі корпоративного управління / Д. О. Баюра // Наук. вісн. ЧДІЕУ. – 2011. – № 4 (12). – Режим доступу : [http://www.nvisnik.gesci.cn.ua/pdf/2011/nv_4\(12\)/024-028.pdf](http://www.nvisnik.gesci.cn.ua/pdf/2011/nv_4(12)/024-028.pdf).
3. Бутинець Ф. Ф. Світовий бізнес : навч. посіб. / Ф. Ф. Бутинець. – Житомир : Рута, 2004. – 498 с.
4. Воронько Л. О. Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.03 / Л. О. Воронько ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2004. — 20 с.
5. Додон Н. Конфлікт культур і духовних цінностей / Н. Додон // Східні слов'яни: історія, мова, культура, переклад : збірка ст. – Дніпродзержинськ : ДДГУ, 2007. – С. 100–111.
6. Корпоративна культура : навч. посіб. / Євтухова Т. І., Легенько Ю. В., Родіонов О. В. [та ін.]. – К. : [б. в.], 2013. – 185 с.
7. Корпоративна культура організацій XXI століття : зб. наук. пр. / [голов. ред. Г. Л. Хаєт] ; Донбас. держ. машинобудівна акад. – Краматорськ : [б. в.], 2004. – 100 с.
8. Маматова Т. В. Оцінювання організаційної культури як інструмент системи надання якісних послуг органами державного контролю / Т. В. Маматова, Е. О. Сергієнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (28). – С. 91–102.
9. Савчук Л. Развитие корпоративной культуры в Украине / Л. Савчук, А. Буракова // Персонал. – 2005. – № 5. – С. 86–89
10. Сергієнко Е. О. Організаційна культура в публічному управлінні: термінологічні проблеми / Е. О. Сергієнко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18/19. – С. 361–367.
11. Ходань О. Л. Структура і сутність корпоративної культури офіцера / О. Л. Ходань // Вісн. Нац. акад. Держ. прикордон. служби України : [електрон. наук. фах. вид.] / [голов. ред. Л. М. Романишина]. – 2009. – Вип. 2. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Vnadsps/2009_2/zmist.html.
12. Царенко Н. В. Практика дослідження сутності корпоративної культури / Н. В. Царенко // Культура народів Причорномор'я. – 2009. – № 172 (2). – С. 36–39.

Semenenko I. S. Fundamentals of the corporate culture in public administration.

The basics of corporate culture in the public administration have been considered. The terms “corporate culture” and “organizational culture” has been investigated.

Key words: public administration, corporate culture, paradigm, partnership, reform.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 330.341

О. Ю. Амосов,

*д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,
м. Харків*

Г. В. Малінецька,

*начальник організаційного відділу виконавчого апарату ХРР,
м. Харків*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВІ І ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Розглянуто стан децентралізації влади в Україні станом на травень поточного року. Надано вичерпний перелік нормативно-правових актів і фінансових інструментів з питання децентралізації та їх основних положень. Висвітлено основні суперечності та невідповідності фінансового і політико-правового характеру. Надано відповідні рекомендації.

Ключові слова: децентралізація, повноваження, адміністративно-територіальний устрій, об'єднання територіальних громад, місцеві бюджети, фінансові ресурси.

Останні півтора роки в Україні з упевненістю можна назвати одним із найбухливіших періодів, що мали місце на її теренах: події Євромайдану, повалення гаранта конституції та уряду, оновлення владних структур, бойові дії на Сході України, величезний макроекономічний спад – доволі вражаюча картина для життя однієї держави за проміжок часу у 18 місяців. Та незважаючи на цей песимістичний список економічних і політичних реалій нашої держави, усе ж таки спрацювала народна мудрість, що нема лиха без добра: Коаліційну угоду було підписано, реанімаційний пакет реформ було прийнято, а децентралізацію влади частково було введено в дію.

Поглиблений аналіз реанімаційного пакету реформ, задекларований і лише частково реалізований державноуправлінським апаратом, надав можливість виявити деякі закономірності, а подекуди і суперечності, між теоретичним закріпленням і практичною реалізацією.

З огляду на той факт, що перед українським суспільством наразі постала проблема виживання у прямому сенсі цього слова (як з урахуванням бойових дій на Сході, так і з край низьким соціально-економічним рівнем життя в усій країні), а також на висновки теоретико-практичного аналізу, розкриття процесу децентралізації

влади в Україні станом на сьогоднішній день стає нагальною потребою, з одного боку, і актуальним об'єктом дослідження – з іншого.

Питанням децентралізації влади в Україні присвячено велику кількість робіт як із політико-правової позиції, так і з бюджетної. Зокрема, питання децентралізації висвітлено в роботах таких дослідників, як О. Бевзюк, Г. Даудова, В. Мамонова, В. Пальчук, Т. Таукешева, Е. Юрій та ін.

Метою статті є аналіз фінансових і політико-правових аспектів децентралізації влади в Україні.

Гіперцентралізація влади, що була притаманна нашій державі до проголошення незалежності України, мала місце і після нього. Вченими й експертами неодноразово акцентувалася увага на тому, що централізоване планування й управління ніколи не могли і не можуть функціонувати ефективно. Дане твердження знаходило свої підтвердження не лише у просторі наук державного управління, але й у фізиці та синергетиці. Централізоване управління не дає системі розвиватися і, врешті-решт, призводить до її руйнування.

Децентралізація є полярною протилежністю централізації і являє собою складне поняття, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізацію було задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою була не сама децентралізація, а “поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади”. Отже, децентралізація не була винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане “поєднання” відбивало постійні коливання українського суспільства та його політикуму [2]. Децентралізація як один із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже давно була успішно реалізована у практиці більшості держав Європейського Союзу, що надає українському суспільству натхнення в її проведенні.

Першого квітня 2014 р. Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затверджений План заходів з її реалізації; наприкінці 2014 р. фракціями Верховної Ради була підписана Коаліційна угода з усіх питань, що підлягають реформуванню. Окреслені події дали поштовх проведенню реформ, зокрема в частині децентралізації влади. Основними об'єктами, що підлягають реформуванню в частині децентралізації, є:

- 1) адміністративно-територіальний устрій (надмірна подрібненість населених пунктів і відповідний низький рівень управління ними);
- 2) фінансові ресурси (низький рівень самозабезпечення місцевих громад і залежність місцевих бюджетів від державного);
- 3) розподіл повноважень (невідповідність принципу субсидіарності та неефективний розподіл власних і делегованих повноважень).

На виконання цих стратегічних орієнтирів на межі 2014–2015 рр. було прийнято низку законодавчих документів, якими було частково введено в дію реалізацію задекларованих реформ [1; 4–9].

Питання надмірної подрібненості населених пунктів і відповідного низького рівня управління ними було вирішено шляхом введення Закону України “Про добровільне об'єднання громад”, яким було закладено основні принципи і процедуру, на основі яких буде здійснено укрупнення населених пунктів з одночасним дотриманням його ефективності [7]. Механізм реалізації окреслених принципів і процедури було прописано в Методиці

формування спроможних територіальних громад (далі – Методика) [8]. Відповідно до цієї Методики укрупненню (об'єднанню) населених пунктів має передувати розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим та облдержадміністраціями проекту перспективного плану такого об'єднання, подальше його схвалення Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами і затвердження Кабінетом Міністрів України та остаточне добровільне об'єднання територіальних громад з формуванням відповідних органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад. Крім того, у Методиці наведено правила визначення потенційних адміністративних центрів громад, зону їхнього охоплення та нормативи інфраструктури. Згідно з Методикою, розроблення перспективних планів має завершитись у місячний строк після набуття постановою “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” чинності. За прогнозами авторів, розроблення й затвердження перспективних планів мають бути завершені не раніше 1 липня поточного року, після чого має бути проведено таке укрупнення на рівні місцевих громад. За оптимістичними прогнозами, мінімальний проміжок часу, необхідний громадам для такого об'єднання, складає 62 дні, максимальний – 175 днів [10]. За оптимістичним сценарієм, процес адміністративно-територіальної реформи може бути завершений лише в серпні цього року.

Слід звернути увагу на те, що проведення зазначеної реформи прямо впливає на реорганізацію органів місцевого самоврядування, оскільки новоутворена громада повинна буде обрати голову, раду і нововведеного старосту. Чергові місцеві вибори мають бути проведені 25 жовтня, а виборчий процес повинно бути розпочато не пізніше початку вересня. Виборчої реформи, яка, відповідно до Коаліційної угоди, повинна завершитися частково до кінця квітня, частково – до кінця червня, проведено не було. Тож, першою невідповідністю є потенційна загроза хронологічної суперечності між новоутворенням місцевих громад і проведенням місцевих виборів.

Питання низького рівня самозабезпечення місцевих громад і залежності місцевих бюджетів від державного було частково вирішено внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, згідно з якими було змінено структуру податків та їхніх надходжень до всіх рівнів бюджетів, а також відповідну структуру їхніх витрат [1; 9]. Цими ж змінами було зроблено спробу відкоригувати невідповідність до принципу субсидіарності та неефективний розподіл власних і делегованих повноважень. Бюджетну децентралізацію, на відміну від адміністративно-територіальної, запущено, але, з огляду на деякі її “прив'язки” до адміністративно-територіальної, не в повному обсязі реалізовано, про що написано нижче.

Основними нововведеннями Бюджетного і Податкового кодексів України стало: 1) розширення структури, бази, ставок і платників податків на нерухоме майно та введення нового податку на продаж підакцизних товарів, які повністю зараховуються до місцевих бюджетів базових одиниць; 2) повне вилучення ПДФО з місцевих бюджетів базових одиниць до інших рівнів бюджетів та повернення його до них у розмірі 60 % лише за умови добровільного об'єднання місцевих громад. Оскільки податок на доходи фізичних осіб займав лівову частину у структурі місцевих бюджетів (до 70 % усіх надходжень), а адміністрування податку на нерухоме майно має низку перепон на даному етапі, місцеві бюджети опинилися в доволі неоднозначному становищі. Проте законодавець передбачив умови для його повернення до бюджетів за умови відповідного укрупнення громад, таким чином створивши заохочувальні умови для органів місцевого самоврядування з метою об'єднання їх. Цими ж документами було вирішено питання щодо повноважень місцевих громад. До відповідного об'єднання органи місцевого самоврядування фінансують лише свої органи управління, а фінансування соціально-економічної сфери відбувається з вищих

рівнів бюджетів. Так само, як і за випадку з податками, повноваження і сферу видатків місцевих громад буде розширено лише після їхнього об'єднання, а до сфери їхнього відання увійдуть галузі економіки і соціальної сфери первинного рівня. На цих же засадах було створено умови для прямого міжбюджетного трансферування (у частині субвенцій і дотацій). На окрему увагу заслуговує нова система дотаційного вирівнювання майбутніх об'єднаних територіальних громад. З урахуванням змін до Бюджетного кодексу України систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання, що передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише за податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів і податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів (об'єднаних територіальних громад) та обласних бюджетів. Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9), для підвищення рівня їхньої забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас, із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного жителя (більше індексу 1,1) передбачено реверсну дотацію до державного бюджету в обсязі 50 % перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною, ніж система балансування, та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження та розширяти наявну базу оподаткування. Отже, можна дійти висновку, що вирішення питань фінансових ресурсів і відповідного розподілу повноважень законодавчо врегульовано, але на практиці не реалізовано з огляду на деякі “прив’язки” до адміністративно-територіальної реформи. При цьому основною умовою з боку законодавця виступає об'єднання територіальних громад, яке надає можливості для бюджетного наповнення, видаткування і міжбюджетного трансферування.

На особливу увагу заслуговує також питання фінансування об'єднання територіальних громад, що передбачене вищезгаданим Законом “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, Законом України “Про засади державної регіональної політики” та Порядками використання коштів державного фонду регіонального розвитку [1; 4; 6; 7]. Зазначеними документами передбачено, що фінансування витрат, пов'язаних з об'єднанням територіальних громад, відбувається двома шляхами: наданням субвенцій з Державного бюджету України та фінансування проектів такого об'єднання з Державного фонду регіонального розвитку. Перший шлях передбачено ст. 10 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”. Але наразі він не є можливим, оскільки передбачений ним Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам досі не розроблений Кабінетом Міністрів України. Крім цього, неоднозначність викликає вимога цієї статті щодо умови надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді за відповідним клопотанням до Кабінету Міністрів України *не пізніше 15 липня року*, що передує бюджетному періоду, у якому передбачається надання такої фінансової підтримки. З огляду на описані вище тенденції, фінансову підтримку за цим шляхом громади зможуть отримати не раніше 2017 р. Другий шлях теж вбачається критичним, оскільки фінансування з Державного фонду регіонального розвитку в 2015 р. передбачало відбір таких проектів та подання їх Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в термін *до 1 травня 2015 р.*, що теж, як бачимо, не є можливим. Тож, фінансування проектів об'єднання територіальних

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

громад залишається в невизначеному стані, і складно навіть дати прогнозу оцінку щодо періоду, у якому таке фінансування буде здійснено. У зв'язку з цим об'єднані громади ризикують стикнутися з низкою проблем під час реорганізації своїх структур.

Проведене дослідження надало можливість розкрити фінансові та політико-правові аспекти децентралізації влади в Україні. Встановлено потенційну загрозу хронологічної суперечності між новоутворенням місцевих громад і проведенням місцевих виборів. Визначено, що вирішення питань фінансових ресурсів і відповідного розподілу повноважень законодавчо врегульовано, але на практиці не реалізовано з огляду на деякі “прив’язки” до адміністративно-територіальної реформи. Наголошено на тому, що об'єднані громади ризикують стикнутися з низкою проблем під час реорганізації своїх структур. Єдиним шляхом, який зможе ліквідувати зазначені невідповідності, є поєднання принципів раціонального встановлення часу з його реальною необхідністю, а в разі дисбалансу – внесення коригування відповідно до потреби. Об'єднання громад бажано завершити до початку виборчого процесу (шляхом прискорення процедури затвердження й ухвалення перспективних планів та подальшої їх реалізації на рівні громад, з одного боку, і прискорення процедури прийняття нової редакції Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” – з іншого). До законодавчих актів, що регулюють питання фінансування об'єднання, бажано внести зміни в частині хронології, з тим щоб громади змогли отримати відповідні ресурси одразу після свого об'єднання (зокрема, до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” та постанови Кабінету Міністрів України “Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку”).

Література:

1. Бюджетний кодекс України (зі змінами і доповненнями від 9 квіт. 2015 р. № 328-VIII) : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. [та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с. – Режим доступу : <http://despro.org.ua>.
3. Пальчук В. Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення / В. Пальчук // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2015. – № 3. – Режим доступу : http://nbuvipar.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2015/kp3.pdf.
4. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 195. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/195-2015-p>.
5. Про Державний бюджет України на 2015 рік (зі змінами і доповненнями від 7 квіт. 2015 р. № 278-VIII) : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
9. Податковий кодекс України (зі змінами і доповненнями від 21 квіт. 2015 р. № 344-VIII) : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.
11. Таукешева Т. Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т. Д. Таукешева, Г. В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2015. – № 1 (48). – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/02.pdf>.

12. Юрій Е. О. Децентралізація державного управління та її вплив на фінансове забезпечення місцевого самоврядування / Е. О. Юрій, О. І. Бевзюк // Молодий вчений. – 2015. – № 3 (18). – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/3/58.pdf>.

Amosov O. Yu., Malinetska G. V. Power decentralization in Ukraine: financial and politico-legal aspects.

The situation with power decentralization in Ukraine as of May this year has been considered. A complete list of regulatory legal acts and financial instruments concerning decentralization with their main provisions has been presented. The basic contradictions and discrepancies of financial and politico-legal nature have been highlighted. The appropriate recommendations are issued.

Key words: decentralization, powers, administrative-territorial system, local communities' amalgamation, local budgets, financial resources.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

УДК 338.242.42

Б. М. Андрушків,

*д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності та підприємництва
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль*

Н. Б. Кирич,

*д.е.н., проф.,
завідувач кафедри менеджменту у виробничій сфері
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль*

О. Б. Погайдак,

*к.е.н., с.н.с.
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль*

Р. П. Шерстюк,

*к.е.н., докторант Тернопільського національного технічного університету
імені Івана Пулюя, м. Тернопіль*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВАЖЕЛІВ УПРАВЛІННЯ ІННОВАТИКОЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТОМ ПІДВИЩЕННЯ ЇХНЬОЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ (ЄВРОПЕЙСЬКІ АКЦЕНТИ)

Наукову розробку присвячено інновації – одному з найактуальніших напрямів розвитку національної економіки. На основі аналізу літературних джерел та досвіду роботи промислових підприємств виявлено проблеми їхнього інноваційного розвитку. Дослідження здійснено в умовах трансформаційної економіки посттоталітарного суспільства.

Ключові слова: інновації, інноваційна політика, семіотика, стабільність, стратегія, ефективність, трансформаційне суспільство.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

В умовах активізації підготовки національної економіки, промислового виробництва до європейських стандартів важливими залишаються наукові засоби, серед яких дослідження закономірностей побудови і використання форм обміну інформацією в системі державного управління, у тому числі й у сфері інноваційного розвитку суб'єктів господарювання.

В умовах трансформації, наприклад, промислового виробництва до європейських умов активізація розвитку науково-технічного потенціалу національної економіки стає одним із найважливіших принципів не лише формування системи і механізмів реалізації інноваційної політики держави, але і безпосереднього упровадження інновацій на промислових підприємствах. За всієї різноманітності національних підходів до економіки всі країни прагнуть до розроблення й реалізації державної інноваційної політики.

Попри те, що нині все вживанішими стають терміни “інновації”, “інноваційна економіка”, “інноваційна політика” тощо в контексті упровадження інновацій безпосередньо на суб'єктах господарювання, адаптації їхньої діяльності до стандартів ЄС, наукових розробок у цій сфері є недостатньо. Власне, ці та інші обставини зумовлюють актуальність та своєчасність даної статті.

На сьогодні інноватиці загалом присвячено немало наукових праць. Попри те необхідно відзначити, що дуже мало вітчизняних і закордонних науковців-економістів приділяють увагу проблемі упровадження інновацій на підприємствах в адаптаційно-трансформаційних умовах відповідно до вимог асоційованого членства в ЄС.

Й. Шумпетер зумів встановити взаємозв'язок між інноваційною діяльністю та динамікою економічного розвитку, що потягло за собою подальші дослідження цієї проблематики з боку таких вчених, як Дж. Менш, К. Перез, Р. Едвард Фрімен. Вивченням проблем фінансової кризи та її впливу на розвиток промисловості України присвячено праці вітчизняних науковців, серед яких В. Бурлака, Ю. Гончаров, Г. Мечников, А. Олешко, Л. Яременко та ін. Дослідженнями інновацій та упровадженням їх на підприємствах займалися такі вчені, як І. Балабанов, В. Горфінкель, А. Гречан, М. Денисенко, Є. Денисов, С. Ілляшенко, О. Кузьмін, Н. Краснокутська, Н. Оголева, В. Порохня, Р. Фатхутдінов, І. Федулова, П. Харів, Л. Черкашина [6].

Однак через розвиток трансформаційних процесів та адаптацію економіки до вимог і стандартів Європейського Союзу методика та методологія потребує для України глибокого вивчення, визначення завдань та реалізації необхідних заходів для перетворення промисловості на конкурентоспроможну інноваційну галузь, що динамічно розвивається. У розроблення зазначеної проблеми залишається низка невирішених питань, що стосуються, у першу чергу, розроблення комплексних науково-технічних програм, визначення чинників впливу на ефективність заходів з упровадження інновацій, виконання певної сукупності робіт (заходів), пов'язаних із техніко-економічним обґрунтуванням, плануванням, виробництвом, фінансуванням тощо. Зазначені обставини й зумовили вибір теми та формулювання переліку завдань досліджуваної проблеми.

Як показує досвід, вивчення механізму створення й поширення інновацій та нововведень на промислових підприємствах повинно здійснюватись у дуалістичних ланцюгах. Наприклад, в інноваційно-управлінському: держава – галузеві формування – територіальні господарські управління – конкретні промислові підприємства. У свою чергу, ефективність інноватики забезпечує продовження інноваційно-наукового галузевого ланцюга: освіта – наука – виробництво – реалізація – споживання. Окремими напрямками активізації цього процесу, а точніше, його джерелом, є упровадження

інноваційного, цільового науково-технічного програмування, визначення методики та джерел фінансування й інвестування проектів з означеної тематики. Алгоритм державного просування інноваційно-цільових науково-технічних програм закладено в реалізації та застосуванні дуалістичних підходів у процесах адаптації вітчизняних суб'єктів господарювання до умов ЄС.

Держава, створюючи умови для реалізації інноваційної політики, впливає на розвиток не лише державного, але і приватного та комунального секторів інноваційної діяльності, що зумовлює необхідність залучення державних засад управління цими процесами. У Всесвітній Вікіпедії повідомляється, що Європейський Союз (ЄС, інколи Європейська Унія, англ. European Union) – це союз держав – членів Європейських Спільнот (ЄВС, ЄОВіС, Євратом), створений згідно з угодою, підписаною в лютому 1992 р. і чинною з листопада 1993 р.

Сьогодні до об'єднання входить 28 європейських держав із населенням понад 507 млн людей. Європейський Союз є повноправним членом Організації Об'єднаних Націй, Світової організації торгівлі та має представництва у “Великій вісімці” та “Великій двадцятці”.

Тим часом, як відомо, для вступу до Євросоюзу країна-кандидат повинна відповідати Копенгагенським критеріям, що були прийняті в червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені й підтверджені в грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді. Критерії вимагають, щоб у державі було дотримувано демократичних принципів, принципів свободи і пошани прав людини, а також принципу правової держави. Забезпечити такий рівень в умовах суб'єктів господарювання можливо лише завдяки державному розумінню справи та інноватиці, з чим, власне, і пов'язано мету і завдання цієї статті.

Кожне сучасне високорозвинене суспільство та його надбудову – державу цікавить упровадження нової техніки, розвиток новітніх технологій, що ґрунтуються на передових досягненнях науки. Найважливішим завданням цього процесу є розроблення стратегії, що забезпечує можливість гнучкої зміни пропорцій між темпами розвитку наукового, технічного, фінансового і виробничого потенціалу. Створення системи взаємодії всіх учасників циклу забезпечується упровадженням нової техніки, новітніх технологій, методів і засобів управління, досягнень науково-технічного прогресу тощо, що є головним завданням інноваційної політики держави.

Також виникає потреба в розробленні відповідних науково обґрунтованих заходів і програм в умовах підприємств [1]. Це пов'язано з основними принципами інноваційної політики, а саме: орієнтацією на інноваційний шлях розвитку економіки України; визначенням державних пріоритетів інноваційного розвитку; формуванням нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; створенням умов для збереження, розвитку й використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу; забезпеченням узаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери в розвитку інноваційної діяльності; ефективним використанням ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримкою підприємництва в науково-виробничій сфері; здійсненням заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансфером технологій, захистом вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просуванням на зовнішній ринок; фінансовою підтримкою, здійсненням сприятливої кредитної, податкової й митної політики у сфері інноваційної діяльності; сприянням розвитку інноваційної інфраструктури; інформаційним забезпеченням суб'єктів інноваційної діяльності; підготовкою кадрів у сфері інноваційної діяльності.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Інноваційну політику в державі спрямовано на безпосереднє господарське використання науково-технічного потенціалу, на зміцнення внутрішніх зв'язків підприємств у науково-технічному комплексі. Формування інноваційної політики загалом пов'язано, насамперед, з переорієнтацією системи державного регулювання як на всебічне зацікавлення підприємництва, приватної ініціативи тощо, так і на оновлення виробництва на наукових засадах.

Набір методів і засобів реалізації державної інноваційної політики на суб'єктах господарювання досить широкий. Він включає, крім усього, різні державні заходи, що стимулюють інноваційну активність виробництва, бізнесу, соціального розвитку, як-от: створення сприятливих умов та коригування податкового, патентно-ліцензійного законодавства; встановлення амортизаційних відрахувань; регулювання передавання технології; введення системи контрактних відносин; зняття низки обмежень щодо охорони навколишнього середовища, антирейдерського законодавства; різні форми підтримки міжорганізаційної кооперації та малого інноваційного бізнесу на міні-, максі- та мезорівні. Традиційним методом впливу на розвиток інновацій, наприклад у промисловості, особливо в періоди економічних потрясінь, є податкові пільги.

Шукаючи шляхи вирішення проблематики, визначення чинників впливу на ефективність заходів з упровадження інновацій, умовно можна виділити кілька варіантів інноваційної політики, які можна пропонувати для досягнення мети:

1. Політика “технологічного поштовху”, що ґрунтується на тому, що пріоритетні напрями розвитку науки й техніки визначаються державою, яка володіє необхідними матеріально-фінансовими ресурсами, експертизою та інформаційним забезпеченням. Такий варіант інноваційної політики виходить із наявності науково-технічних та соціально-економічних проблем і передбачає для їхнього вирішення розроблення різних державних програм, великих капіталовкладень, інших прямих форм державної участі в регулюванні інноваційних процесів.

2. Політика “ринкової орієнтації” передбачає провідну роль ринкового механізму в розподілі ресурсів і визначенні напрямів розвитку науки і техніки. Таку політику орієнтовано на обмеження ролі держави в стимулюванні фундаментальних досліджень, створенні економічного клімату та інформаційного середовища для нововведень у фірмах, скорочення прямої участі в науково-дослідних і дослідно-конструкторських роботах, у дослідженнях ринків, а також на зменшення прямих форм регулювання, що заважають стимулюванню ринкової ініціативи та ефективній перебудові ринку.

3. У 60–70-х рр. минулого століття в США мала місце політика “соціальної орієнтації”, що передбачала регулювання соціальних наслідків науково-технічного прогресу, а прийняття рішень базувалось на широкому соціально-політичному консенсусі із залученням широкої громадськості.

4. Зусилля спрямовуються на зміну економічної структури господарського механізму. Вона передбачає великий вплив передових технологій на вирішення соціально-економічних проблем, зміни галузевої структури, взаємодію суб'єктів господарювання, рівень життя та ін. [6].

Визначення чинників впливу на ефективність заходів з упровадження інновацій, принцип дії організаційно-економічного механізму управління інноваційними чинниками підвищення ефективної діяльності підприємств (інноваційна турбіна науково-технічного прогресу) відбито на рисунку.

Як показали досліді, в наших умовах суб'єкт господарювання можна вважати інноваційним тоді, коли в структурі інновацій близько 60 % становлять інновації, що мають значення прориву або належать до великих технологічних досягнень.

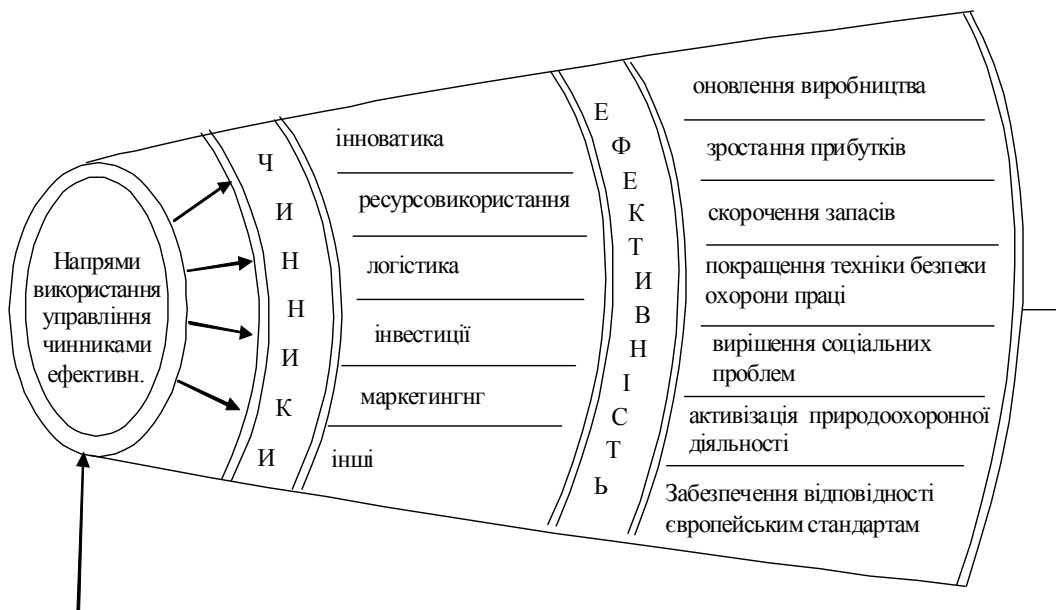


Рисунок. Принцип дії організаційно-економічного механізму управління інноваційними чинниками підвищення ефективної діяльності підприємств (інноваційна турбіна науково-технічного прогресу)

Частка інновацій, пов'язаних тільки з удосконаленням традиційних технологічних процесів, має тенденцію до зменшення. У розвинених країнах з високим рівнем інноваційності вона не перевищує 10–12 %, і частка наукомісткого сектора виробництва, зокрема в доданій вартості та зайнятості, стабільно зростає. Наприклад, у підприємств обробної промисловості розвинених країн цей сектор становить у середньому 35-40 % у доданій вартості та зайнятості. Приблизно таким самим є показник частки високотехнологічної продукції в загальному випуску продукції; активне запровадження інновацій в економіці супроводжується зниженням матеріало- та енергомісткості виробництва, зростанням продуктивності праці та, відповідно, підвищенням конкурентоспроможності країни; розширення кластерів високотехнологічних виробництв зумовило помітний структурний зсув світового експорту на користь продукції високо- та середньотехнологічних галузей.

Однією з особливостей розвитку економіки індустріально розвинених країн є прагнення забезпечити формування й реалізацію загальної інноваційної політики. Прискорений розвиток науки і техніки посилив необхідність розроблення комплексних прогнозів національного науково-технічного розвитку. При цьому протягом останніх років практично в усіх країнах значно підвищилась роль держави в розробленні різних прогнозів, формуванні науково-технічних програм, їхньому фінансуванні та організаційному забезпеченні. Таке підвищення ролі держави у виборі пріоритетів науково-технічного розвитку і прогнозованого забезпечення їх виявляється у створенні в більшості країн спеціальних управлінських структур.

Зростання інтересу до довгострокового науково-технічного прогнозування й визначення пріоритетів у стратегічних напрямках державної інноваційної політики

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

зумовило розроблення відповідних програм як у галузевому, так і в регіональному планах. Стратегічне прогнозування стало необхідністю, тому більшість країн періодично друкують так звані “білі книги”, у яких відбито пріоритети національної інноваційної політики. Враховуючи регіональну та галузеву специфіку суспільного розвитку України, доцільно було б вивчити можливість упровадження “білих книг” у наших умовах. Наприклад, до “білої книги” Тернопільщини можна було б занести упровадження інновацій у переробній промисловості, індустрії будівельних матеріалів, туристично-рекреаційну діяльність та ін.

Високі темпи розвитку науково-технічного потенціалу є необхідною, але недостатньою умовою інтенсивної інноваційної діяльності. Достатня умова інноваційної діяльності – це високий рівень інноваційної сприйнятливості. Тактика визначення пріоритетів у різних країнах ґрунтується на національних проблемах економіки. У процесі визначення цих пріоритетів розглядаються різні варіанти програм наукових досліджень.

Головним спонукальним механізмом розвитку всіх видів інновацій є конкуренція. Крім того, є ще низка чинників, що сприяють або протидіють розвитку інноваційних процесів, серед яких:

– соціально-економічні – відсутність або наявність коштів для фінансування інноваційно-інвестиційних проектів. У першому випадку вплив буде негативним, у другому – позитивним;

– технологічні – недостатній розвиток матеріальної та науково-технічної бази (впливає негативно);

– політичні, правові – обмеження антимонопольного, податкового, патентно-ліцензійного характеру (впливає негативно); законодавче заохочення та державна підтримка інновацій (впливає позитивно);

– організаційно-управлінські – незмінні організаційні структури, невинуватена централізація, авторитарний стиль керівництва, жорстке планування, орієнтування лише на традиційні ринки (впливають негативно); гнучкість організаційних структур, демократичний стиль керівництва, можливість самостійного коригування запланованих рішень, достатня автономія, переважно горизонтальне інформаційне забезпечення (впливають позитивно);

– соціально-психологічні та культурні – опір змінам у зв’язку з можливістю зміни статусу та необхідністю пошуку нової або перебудови традиційної роботи, зміни усталених способів діяльності та стереотипів поведінки, побоювання покарань за можливі невдачі (впливають негативно); моральне заохочення, громадське визнання, створення умов для творчої праці, сприятливий клімат у трудовому колективі (впливають позитивно).

Виходячи з територіальної, галузевої та структурної неоднорідності науково-технічного потенціалу України, як відомо, на етапі становлення ринкових відносин можна рекомендувати такі моделі інноваційного розвитку:

1) “активної дифузії інновацій”, що характеризується взаємодією уряду з науковими установами, вузами, підприємствами й організаціями. Головне завдання науки – розроблення нових засобів застосування вітчизняних і зарубіжних технологій, що існують. Перевага цієї моделі полягає в тому, що передову технологію можна швидко упровадити. Цю модель раціонально використовувати для широкомасштабного проведення конверсії. Реалізація її дозволить суттєво поліпшити якість науково-технічного потенціалу України за мінімальних ресурсних витрат;

2) “державної підтримки інноваційних форм”, що орієнтована на державну підтримку будь-яких національних галузевих чи регіональних інноваційних структур у виході з наукомісткою продукцією на світовий ринок. До виходу на світовий ринок інноваційні структури обов’язково проходять період активного розвитку і завоювання внутрішнього ринку. Для того, аби випускати дешеву продукцію вищої якості, мають застосовуватися прогресивні технології виробництва. Основна мета уряду щодо розвитку цієї моделі полягає у сприянні нарощуванню науково-технічного потенціалу в системі міжнародної ринкової економіки. Ця модель є найефективнішою на етапі вирівнювання науково-технічних потенціалів України і розвинених країн світу;

3) “локального інноваційного середовища” на зразок “наукових парків”, “технополісів”, а в Україні – “територіальних науково-технічних центрів”, що характеризується концентрацією на певній території наукового, освітнього, виробничого, фінансового потенціалів, об’єднаних єдиним процесом технологічного розвитку. Як результат погодженої дії всіх цих факторів складається мережа взаємозв’язків з дуже високим ступенем децентралізації та самоорганізації. Ця модель ефективна для розвитку науки та високих технологій, однак потребує від суспільства певної відкритості для інновацій. Можливості реалізації її в Україні нині обмежені кількома великими науковими центрами. Найдоцільнішим для цієї моделі є розроблення нових матеріалів, зварювального виробництва, електронної техніки і біотехнологій;

4) “міжгалузевих наукових технічних комплексів” (МНТК), що може стати інноваційною системою за умови генерації всіх характерних для моделі “локальне інноваційне середовище” чинників. МНТК, що діють в Україні, мають значний науково-виробничий потенціал. Однак відсутність інших необхідних елементів ускладнює можливість реалізації цієї моделі науково-технічного розвитку. Деякі труднощі пов’язано з неопрацьованістю міждержавних відносин з країнами як близького, так і далекого зарубіжжя. Усунення цих труднощів не пов’язано з великими витратами національних ресурсів, тому на сучасному етапі цю модель у науково-технічному розвитку України використовувати вигідно;

5) модель СНД, заснована на науково-технічному співробітництві між державами, підприємствами та організаціями країн СНД за спільними програмами, комерційними замовленнями на науково-технічну продукцію, що передбачають взаємовигідний обмін науково-технічною інформацією тощо. Враховуючи тісні науково-технічні та економічні зв’язки, що історично склалися між країнами – колишніми республіками СРСР, доцільно зберегти більшість із них на новій основі. Частка моделі в системі інших моделей науково-технічного розвитку може становити 10-30 %;

6) “світового співробітництва”, орієнтована на активну участь України в міжнародному науково-технічному співробітництві й широкому обміні науковими результатами і новими технологіями. Реалізація цієї моделі передбачає радикальне поліпшення якості вітчизняного наукового потенціалу та орієнтацію на пріоритетний розвиток співробітництва з сусідніми державами та науковими центрами української діаспори [17].

Необхідно погодитися, що державна політика України має орієнтуватися на різні моделі інноваційного розвитку залежно від стану науково-технічного потенціалу і конкретних проблем, що постають як перед суспільством, так і безпосередньо перед підприємствами, але всі їх повинно бути скеровано на вимоги цивілізованого світу, на європейські стандарти.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Ці та інші обставини зумовлюють необхідність розроблення відповідної скоординованої в галузевому й регіональному планах інноваційної стратегії на міні-, мезо- та максі-рівні. Загалом на практиці в умовах підприємства до уваги слід брати до уваги такі види інноваційних стратегій:

– традиційна (прагнення тільки до підвищення якості виготовлюваних виробів, що в довгостроковій перспективі є гарантією відставання підприємства спершу в техніко-технологічному, а потім і в економічному аспектах);

– опортуністська (коли зусилля підприємства спрямовано на пошук такого виду продукції, який не потребує особливих витрат на дослідження й розроблення, але дає змогу виробникові упродовж певного періоду одноособово бути присутнім на ринку. Пошук і використання таких ніш ґрунтується на глибокому знанні ринкової ситуації, високому рівні техніко-технологічного розвитку і великих адаптаційних здатностях підприємства, що, однак, не виключає високого ступеня ризику швидкої втрати монопольного становища);

– імітаційна (набуття нової технології через закупівлю ліцензій в інших. Це дешевше й надійніше, ніж власні розробки та витрати на нові винаходи. Така стратегія досить успішна, проте для освоєння оригінального продукту розумової праці, що створює монопольну ситуацію, потрібна висока кваліфікація фахівців і постійна підтримка досягнутого рівня);

– оборонна (це досить витратомістка стратегія щодо підвищення технічного рівня виробництва, упровадження досліджень і розробок якої не претендує на провідні позиції в певній галузі, а полягає в тому, щоб не відставати від інших у техніко-технологічному розвитку);

– залежна (коли дрібні підприємства виконують замовлення найбільших щодо виробництва нового продукту або виробничого методу);

– наступальна (ця стратегія полягає в завоюванні першого місця на ринку. Вона вимагає наявності фахівців високої кваліфікації, проведення великої організаторської роботи, але й має низку переваг) [6].

Отже, державний вплив на розвиток суб'єктів господарювання, наприклад інноватика промислових підприємств, справді може слугувати основою підвищення конкурентоспроможності їхньої продукції на вітчизняному і міжнародному ринках, зокрема і в ЄС, за умови комплексної реалізації адаптивно-трансформаційних процесів та використання наявних методичних та програмно-цільових підходів.

Програмно-цільовий підхід (метод) реалізується в цільових комплексних наукових програмах, що дозволяють найбільш ефективно вирішувати завдання зі створення та освоєння нової продукції, енергоресурсоощадних технологій тощо. Розроблення та реалізація цільових комплексних програм потребує виконання певної сукупності робіт, їхньої послідовності, фінансування, інвестування та ін.

В Україні немає єдиної цілісної методики розроблення й регулювання інноваційної діяльності через цільові комплексні програми. Пропонована власна комплексна методика розроблення комплексних інноваційних програм враховує: оцінку і вибір наукової проблеми для програмного вирішення; кон'юнктуру ринку; формування комплексу цілей; розроблення програми; визначення організаційно-економічного механізму управління програмою та ін.

Запропонована методика забезпечить якісне і своєчасне розроблення ЦКІП та її функціонування. При тому необхідно пам'ятати, що реалізація інноваційного розвитку промислових підприємств в умовах нестабільної економіки неможлива без залучення інвестицій. Тим часом тенденції інвестиційного процесу свідчать, що в Україні

недостатньо розвинено венчурні капіталовкладення. Мало залучаються кредити банків через їхню високу вартість. Через відсутність сприятливого клімату має місце недостатнє залучення іноземних та вітчизняних інвесторів. Бюджетні кошти держава використовує на соціальні потреби та для реалізації національних, державних програм (добудови ядерних реакторів АС, дотації вугільної промисловості, розроблення Чорноморського газового родовища тощо). Власні кошти підприємства використовують для підтримки виробництва, а на впровадження інновацій їх не вистачає.

На основі вивчення досвіду індустріально розвинених країн запропоновано концентрувати інвестиції: на інноваційно активних підприємствах, створенні венчурних фірм (фондів), удосконаленні інноваційно-інвестиційної політики держави.

Література:

1. Андрушків Б. М. Інноваційно-комплексні шляхи розвитку малого підприємництва / [Б. М. Андрушків, Ю. Я. Вовк, І.Ю. Крамар та ін.]. – Тернопіль : ТНТУ ім. Івана Пулюя, 2011. – 340 с.
2. Андрушків Б. М. Основи менеджменту: методологічні положення та прикладні механізми : підруч. для студ. та викладачів екон. спеціальностей вузів / Б. М. Андрушків, О. Є. Кузьмін. – 2-ге видання, перероб. та допов. – Тернопіль : Лілея, 1997. – 292 с.
3. Андрушків Б. М. Корпоративна культура / Б. М. Андрушків, С. П. Черничинець. – К. : Кондор, 2011 р. – 528 с.
4. Андрушків Б. М. Про кризу взаємовідносин у загальній теорії криз / Б. М. Андрушків, Н. Б. Кирич, І. П. Сівчук // Регіональна економіка. – 2008. – № 8. – С. 122–134.
5. Економічна та майнова безпека підприємства і підприємництва. Антирейдерство: / Андрушків Б. М. – Тернопіль : Вид-во ТзОВ “Терно-Граф”, 2008. – 424. – Герасимчук 2009. – 222 с.
6. Інноваційна політика / Б. М. Андрушків, Ф. В. Бортняк, Ю. Я. Вовк та ін. ; за заг. ред. Б. М. Андрушківа. – Тернопіль : Вид-во ТзОВ “Терно-Граф”, 2012. – 484 с.
7. Закон України: “Про інноваційну діяльність” (1 січня 2003 р.).
8. Кирич Н. Б. Організаційні механізми реалізації стратегії підвищення фінансово-господарської стабільності підприємства // Матеріали Х наукової конференції ТДТУ імені Івана Пулюя, Тернопіль, 17-18 трав. – Тернопіль : ТДТУ, 2006. – С. 249.
9. Кирич Н. Б. Особливості управління техніко-економічними факторами стабілізації виробництва на сучасному етапі // Галицький економічний вісн. – 2006. – № 2 (9). – С. 33–38.
10. Кирич Н. Б. Стабільність виробництва та фінансова стійкість господарських структур – необхідна умова інтеграції України до ЄС : тези доп. міжнар. наук. конф. // Разом в Європі: маркетингові стратегії регіонального розвитку : зб. наук. пр. Терноп. ін-ту соц. та інформ. технологій. – Тернопіль : ТІСІТ, 2005. – С. 35–36.
11. Кирич Н. Б. Збалансованість системи показників у формуванні стратегії розвитку організацій, підприємств як метод стабілізації економіки України / Н. Б. Кирич // Схід. – 2007. – № 3 (81). – С. 101–103.
12. Кирич Н. Б. Теоретичні та прикладні механізми управління стратегією підвищення господарсько-фінансової стабільності підприємства / Н. Б. Кирич // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2008. – № 3. – С. 136–142.
13. Кирич Н. Б. Аналітичні аспекти впровадження нової економічної стратегії підвищення господарсько-фінансової стабільності переробних підприємств // Економіка промисловості України : зб. наук. пр. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – С. 50–57.
14. Новіков В. Економічна модернізація “вилікує” Україну від недоінвестування / Інформагентство УНІАН. – Режим доступу : <http://economics.unian.net/ukr/detail/80932>.
15. Основи організації підприємницької діяльності, або Абетка для підприємця : навч. посіб. / [Б. М. Андрушків, П. Д. Дудкін, Ю. Я. Вовк, І. І. Стойко та ін.]. – Тернопіль : ТНТУ. – 2010. – 300 с.
16. Проблеми теорії і практики менеджменту / за ред. Б. М. Андрушківа. – Тернопіль : Вид-во ТзОВ “Терно-Граф”, 2009. – 312 с.
17. Федішин І. Б. Особливості впровадження інновацій в умовах трансформації промислових підприємств (європейські акценти) / за заг. ред. Н. Б. Кирич. – Тернопіль : Вид-во ТзОВ “Терно-Граф”, 2014. – 277 с.

18. Шерстюк Р. П. Інноваційні шляхи активізації природоохоронного провайдингу в умовах підприємства (європейські акценти). – Тернопіль : Вид-во ТзОВ “Терно-Граф”, 2011. – 576 с.

Andrushkiv B. M., Kyrych N. B., Pohaydak O. B., Sherstiuk R. P. Features of state levers usage in innovation management as a tool for improving their competitiveness (European focus).

Scientific research is devoted to the Innovation – one of the most vital areas of national industry. In this paper, based on analysis of existing literature and industry experience revealed problems of innovation. Research carried out in conditions of transformation of the economy post-totalitarian society. provided stable operation of industrial enterprises in Ukraine that actually can make them a competitive industry in terms of the EU.

Key words: innovation, innovation policy, semiotics, sustainability, strategy, efficiency, transformational society.

Надійшла до редколегії 12.05.2015 р.

УДК 351.862.4

С. В. Майстро,

д.держ.упр., проф.,

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

НЕОБХІДНІСТЬ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості земельної реформи, яка є однією з основних складових розвитку аграрного ринку України. Визначено основні результати проведених заходів. Підкреслюється необхідність більш активного залучення землі в ринковий обіг. Запропоновано напрями удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Ключові слова: механізм державного регулювання, ринок земель сільськогосподарського призначення, земельні відносини, мораторій, оренда сільськогосподарських земель.

Створення нової системи земельних відносин на основі приватної власності на землю, забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, забезпечення гарантій прав на землю виступає ключовим моментом аграрної реформи. Земельна реформа стала необхідною умовою не лише аграрної, а й усієї економічної реформи, без її здійснення був би неможливим перехід до ринкових відносин у країні.

Дослідженню питань функціонування ринку землі присвятили свої публікації П. Гайдуцький, О. Могильний, П. Саблук, Є. Ходаківський та ін. [2; 4; 5; 10]. На їхній погляд, формування в країні ефективного власника землі є однією з провідних засад формування економічної платформи аграрної реформи, для чого необхідно залучити землі сільськогосподарського призначення в економічний обіг. Однак чимало питань щодо форм залучення земель сільськогосподарського призначення

в економічній обіг та напрямів удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення шляхів державного регулювання земельних відносин та обґрунтування напрямів удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Точкою відліку земельної реформи в Україні є прийнята 18 грудня 1990 р. постановою Верховної Ради УРСР “Про земельну реформу”, якою передбачалося виділення земель запасу для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва з одночасною передачею їх у приватну і колективну власність. Законом України “Про форми власності на землю” (1992 р.) було запроваджено приватну власність на землю. Час вимагав юридичного закріплення тодішніх реалій, поетапного зняття обмежень на шляху формування нових відносин. Тому в 1992 р. було прийнято Земельний кодекс України (далі – Кодекс), що заклав передумови ліквідації монополії держави на землю: вводилися поняття середньої земельної частки, порядок визначення її величини, перелік осіб, які мають право на отримання цієї частки [3].

Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” (1994 р.) було задекларовано визнання права на земельну частку (пай) об’єктом купівлі-продажу, дарування, успадкування, міни, застави, а також передання в оренду. Іншим Указом Президента України – “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям” (1995 р.) – було запроваджено сертифікат на право на земельну частку (пай). Ці та інші нормативно-правові акти зумовили економічний, соціальний і правовий зміст земельної реформи і дали можливість провести паювання земель колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) і організацій та видати громадянам відповідні сертифікати.

Перший етап, пов’язаний із роздержавленням землі, її паюванням і приватизацією завершився видачею понад 6 млн селян сертифікатів на земельну частку (пай). Це був один із найважчих періодів аграрної реформи: відбувалася переоцінка цінностей, зміна психології, способу мислення та життя громадян. Найголовнішим його здобутком стало усвідомлення свого права на власність, початок формування ефективного власника – господаря, який вже був готовий до самостійного господарювання на землі. Змінювалися відносини власності на землю, структура землеволодінь і землекористувань, запроваджено плату за землю, оренду земельних ділянок, їхні купівлю-продаж, дарування, обмін.

Одним із найбільш ефективних заходів аграрної реформи став Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”. У ході його реалізації завершився етап реформування КСП, перехід від колективної до приватної власності на землю – шляхом створення приватних підприємств і широкого застосування орендних відносин на землю [1].

Упродовж 2000 р. було практично завершено розпаювання землі, видачу земельних сертифікатів і передачу земельних паїв в оренду новоствореним аграрним підприємствам. Набула суттєвих обсягів оренда землі.

Однак ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні повною мірою ще не функціонує. Ідеться про ринок земель, які отримали селяни на свої земельні паї (в Україні зареєстровано близько 7 млн власників земельних паїв;

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

середній розмір земельного паю в межах країни становить близько 4 га. Найбільші розміри земельних паїв на Сході країни (майже 6 га), найменші – на Заході (трохи менше 2 га) [8].

Згідно з чинним законодавством України власники земельних часток (паїв) не мають права продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб [3].

Верховна Рада України протягом останнього десятиліття періодично продовжувала цей мораторій на продаж земель. Останній раз це відбулося в січні 2013 р., коли мораторій на продаж сільськогосподарських земель був продовжений парламентом до 1 січня 2016 р. [8].

Наразі дві третини українських земель (а це близько 42 млн га) є землями сільськогосподарського призначення. Утім, через подовження земельного мораторію продавати паї до 2016 р. не можна (деякі фахівці вважають це порушенням конституційного права українців на володіння приватною власністю) [8].

Між тим монополізації земельного ринку після скасування мораторію можна уникнути через чітке відстежування доходів покупців, а також через обмеження площі паїв в одних руках.

Головні аргументи лобістів продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні наведено нижче в переліку.

- Відсутність законодавчо випсаного механізму функціонування ринку землі: не розроблено необхідного пакета нормативно-правового регулювання ринку землі.

З цим аргументом важко не погодитися. Дотепер гальмується створення ринку землі через відсутність умов, необхідних для роботи механізму ринку. Потребує першочергового ухвалення Закон України “Про обіг земель сільськогосподарського призначення”. Це стосується й інших важливих нормативно-правових актів, а все це разом означатиме створення вільного ринку землі в Україні (однак, на думку фермерів, це сприятиме легалізації нинішніх тіньових схем продажу сільгоспугідь, розширенню великих аграрних холдингів на шкоду дрібним, а також закріпленню позицій новітніх феодалів [8]).

- Те, що не проведено належної інформаційно-роз’яснювальної роботи серед селян про можливі ризики від їхньої участі в купівлі-продажу землі.

На жаль, така робота практично не ведеться. За таких умов кращим “вчителем” стане функціонування ринку землі, бо власники земельних паїв будуть особисто зацікавлені в своїй обізнаності щодо “правил гри” і знайдуть необхідну їм інформацію, якої в інформаційному просторі вистачає.

- Продаж земель селянами за безцінь у зв’язку з тривалою збитковістю сільськогосподарського виробництва та відсутністю конкуренції серед потенційних покупців земельних ресурсів.

На наш погляд, це, радше, виняток із правил, пов’язаний із регіонами, де більша частина землі не обробляється (наприклад, Західноукраїнський регіон). В інших регіонах, особливо на півдні, де площа паю досягає 15–20 га на одну людину, кожний власник за оренду одержує від сільгоспвиробника щорічно в середньому більше 1 тис. грн грошима і продукцією (не менше 3 % на рік від вартості паю з 2008 р. відповідно до Указу Президента України) [6]. До речі, на наш погляд, для стимуляції інтересу орендодавців, розмір гарантованої орендної плати доцільно підвищити, як мінімум, до 5–10 %.

Отже, виплата стабільної орендної плати привела до того, що чимало селян в Україні розглядають сьогодні земельну ділянку як джерело гарантованого доходу. Тому власники паїв не проявляють великого бажання реалізувати землю (пай), тим більше за безцінь.

- Скуповування великих земельних масивів олігархічними угрупованнями та землевласниками-спекулянтами.

За чинним Кодексом, діє обмеження в 100 га на купівлю землі в одні руки. При цьому економічно обґрунтована концентрація земель в ефективного власника (агропромислових холдингів) – один зі шляхів підвищення конкурентоспроможності галузі. Що стосується спекулянтів, то доцільно скористатися зарубіжним досвідом для запобігання цьому процесові. Наприклад, в Англії, якщо купити землю сільськогосподарського призначення 1 га за 1 тис. дол., а через рік продати за 10 тис. дол, то податкові відрахування від різниці в ціні сягнуть майже 95 % [2]. Там не вигідно спекулювати землею. Тому подібні обмеження повинно бути прописано в законодавстві України щодо розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення.

- Перебільшені сподівання на земельну іпотеку як засіб залучення інвестицій, адже право власності на сільськогосподарські землі загальною площею до 100 га не дозволять залучати ресурси в необхідних обсягах.

Хоча, відповідно до чинного Кодексу, обмеження в 100 га на купівлю землі в одні руки збережеться й діятиме до 2010 р., ця заборона не стане перешкодою на шляху концентрації земельних ділянок. Обмеження на кількість землі у приватній власності можна буде легко обійти, створивши, наприклад, на місці агрофірми холдинг, кожна з фірм якого матиме право придбати по 100 га землі. Це дозволить вирішити на першому етапі проблему залучення інвестицій під заставу землі. У перспективі доцільно збільшувати розміри сільськогосподарських земель у приватній власності.

- Держава не має чіткого уявлення про те, яка буде ринкова вартість землі, хто її продаватиме та купуватиме.

Статистика свідчить, що від 70 (на Заході країни) до 85 % (на Півдні країни) сільських мешканців України отриману землю власними силами не обробляють. Отже, цілком доречним є висновок, що потенційними продавцями землі будуть, насамперед, пенсіонери, городяни, які успадкували ділянки сільськогосподарської землі, а також селяни в регіонах, у яких сільгоспвиробники не орендують землі. Тому активність продавців землі (паїв) буде пов'язано, перш за все, з тими селами і районами, де земля пуста, за наявності платоспроможних орендарів.

Перша група майбутніх покупців землі – фермери, яких цікавлять суцільні масиви землі площею близько 100 га, придатні для товарного виробництва. Вони готові вкладати гроші в добрива й меліоративні роботи, але, природно, не на орендованій землі, а на своїй власній. На кінець 2013 р. в Україні налічувалося понад 42 тис. фермерських господарств [7].

Середні й великі сільгоспвиробники теж зацікавлені у придбанні землі, яку вони орендують. Але, швидше за все, купувати землю вони будуть у невеликій кількості, як майбутню заставу для банку. Тим більше, що комерційні банки не приховують інтересу до сільськогосподарської земельної іпотеки.

Купувати ж великі земельні площі агрофірмам поки не вигідно. По-перше, це призведе до заморожування великих капіталів, яких в аграріїв обмаль. По-друге, невисока орендна плата за землю цілком влаштовує сільгоспвиробників (якщо держава не буде її підвищувати). Це підтверджує й динаміка структури договорів оренди: частка

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

договорів довгострокової оренди в загальній структурі договорів по Україні в 2013 р. дещо збільшилася.

Крім аграріїв, інтерес до землі сільськогосподарського призначення виявляють і підприємці, далекі від сільського господарства. Підвищенням попиту користуватимуться земельні ділянки в передмістях великих міст, у заповідних зонах. Ці ділянки землі будуть викуповуватися виключно з метою подальшого переведення до розряду несільськогосподарських.

За підрахунками експертів, ринкова пропозиція землі до продажу в найближчі роки становитиме близько 10 млн га, за найоптимістичнішими оцінками, попит не перевищить 6 млн га. За умови введення мораторію ця невідповідність зростатиме. Тому навіть норма перехідних положень Кодексу, за якою продаж земель сільськогосподарського призначення обмежуватиметься 100 га, викликає пересторогу щодо подальшого зниження попиту на землю та зниження її ціни на ринку, що позбавить нинішніх власників можливості одержати реальні гроші від продажу земельної ділянки [4]. Тому природно, що реальну ціну на землю повинен визначити тільки ринок, як, утім, і її покупців та продавців.

Слід зазначити, що, незважаючи на існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель, в Україні її активно продають і купують (рис. 1).

За офіційними даними Державного комітету з питань земельних ресурсів (далі – Держкомзем), в Україні перебувають в оренді близько 19,9 млн га землі сільгосппризначення, що становить приблизно 70 % розпайованої землі.

Чимала частина земель, що залишилися незданими в оренду (8 млн га), – це земля, що змінила своїх власників попри мораторій [9].

До речі, Держкомзем подібні тенденції не відстежує, що означає що держава не контролює цей процес. При цьому більше половини власників розпайованих земель – люди пенсійного віку. Третина з них не має спадкоємців або ними є іноземці. Отже, продовження мораторію призведе до фактичного вилучення з ринку землі, що належить цим громадянам.

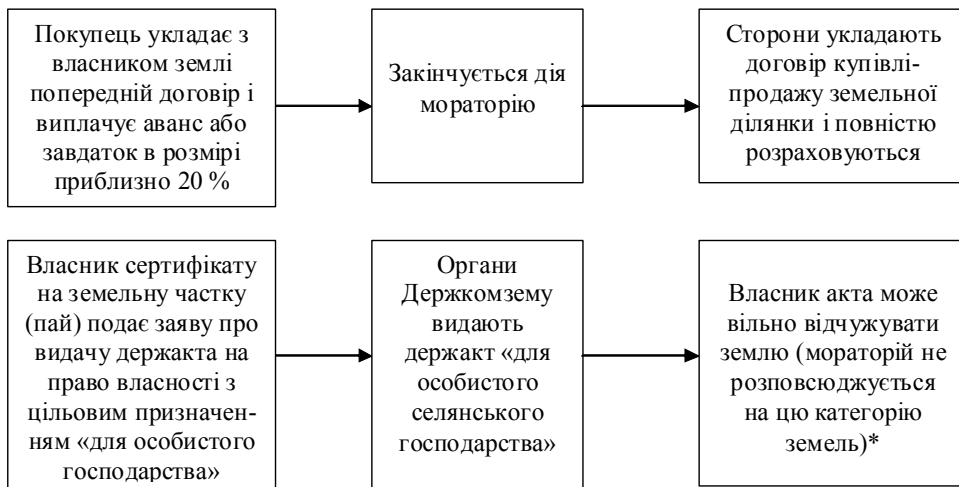
Тобто подальше подовження мораторію на продаж сільськогосподарських земель – найпростіший спосіб ще більше тінзувати ринок земель сільськогосподарського призначення, тому цей ринок треба узаконити, а громадяни України скористаються своїми конституційними правами.

Враховуючи нинішній кризовий стан економіки України, коли можливості політики активної державної бюджетної підтримки в розвиток аграрного сектора обмежені, визначимо варіанти стабілізації економіки аграрного сектора в умовах, коли ринок землі відсутній і при включенні землі в ринковий обіг (рис. 2).

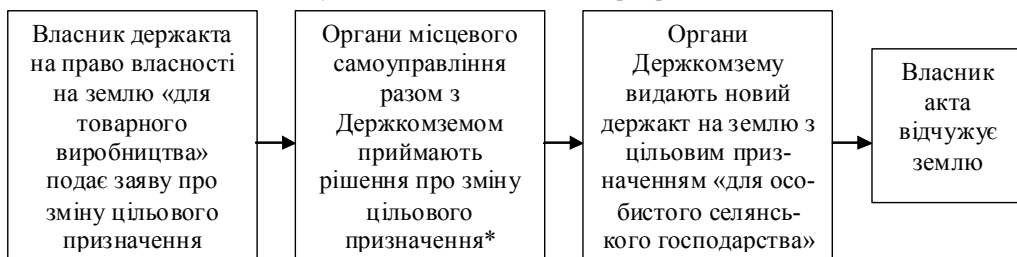
Логічно передбачити, що ринок землі стане провідним чинником стабілізації та розвитку економіки аграрного сектора, головною альтернативою загальної економічної стабілізації України, що вкрай актуально в сучасних умовах.

Запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення викличе такі позитивні наслідки в аграрному секторі України:

– капіталізація землі та повноцінне використання у виробництві сприятиме переміщенню її до більш ефективних власників, оскільки селяни, зазвичай, не мають можливості самостійно господарювати (понад 80 % селян здають землю в оренду). При цьому, за даними Держкомзему, більше 50 % власників земельних часток (паїв) є особами пенсійного віку, і третина з них не мають спадкоємців або ними є громадяни інших держав;



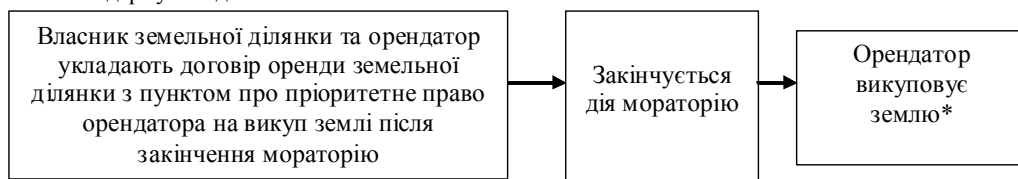
*На сьогодні близько 99 % власників сертифікатів вже виділили землю в натурі з цільовим призначенням «для товарного виробництва». Тому дана схема не одержала масового розповсюдження і може застосовуватись лише до власників сертифікатів.



*Рішення про зміну цільового призначення особливо цінних земель приймає Кабмін.



*Зазвичай, ціну продажу обумовлюють між собою селянин і довірена особа заздалегідь, інколи власник одержує завдаток.



*Дуже часто орендатори платять гроші зразу та беруть розписки, що коли після зняття мораторію власник не продасть йому землю, гроші будуть повернуті.

Рис. 1. Схеми відчуження земель сільськогосподарського призначення в Україні в обхід мораторію на їхню продаж-купівлю [9]

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

– концентрація сільськогосподарських угідь відповідає глобальним тенденціям світової економіки, що позитивно впливатиме на розвиток продуктивних сил галузі. На цій основі можна значно підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому агропродовольчих ринках;

– запровадження земельної іпотеки і залучення довгострокових кредитів, крім іншого, передбачає модернізацію основних виробничих фондів та сталий інтенсивний розвиток аграрного сектора і розвиток сільських територій;

– має відбутися підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектора та залучення необхідних обсягів інвестицій, як внутрішніх, так і іноземних;

– поява ефективного власника землі скасує практику споживацького ставлення до землі, особливо з боку комерційних структур, що орендують земельні масиви і що діють за принципом: виснажити землю за кілька років та покинути її.

<i>Показники</i>	<i>Ринок землі відсутній (сучасний стан)</i>	<i>Ринок землі функціонує</i>
Власник	Правоздатний, дієздатність обмежена	Правоздатний, дієздатність повна
Вартість землі	Нормативна (декларативна) та “тіньова” (низька)	Ринкова (в перспективі вища за “тіньову” та нормативну)
Об’єкт застави (земля)	Відсутній	Наявний (іпотека)
Інвестиційна привабливість аграрного сектора	Низька	Висока
Обсяги внутрішніх та іноземних інвестицій	Недостатні	Забезпечують потреби галузі
Тип відтворення в аграрному секторі	Простий (або звужений)	Розширений
Рівень продовольчої безпеки країни	Недостатній	Високий
Імпорт аграрної продукції	Наявний	Відсутній (за виключенням критичного імпорту)
Експортний потенціал	Не реалізований	Збільшення потенціалу
Функція держави	Дотаційна	Регулююча

Рис. 2. Перспективи розвитку аграрного сектора України за умов функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення

Отже, позбавлення держави монополії на розпорядження землею сільськогосподарського призначення є тільки початком масштабної та складної роботи з урегулювання земельних відносин. Це стосується, насамперед, розвитку правового поля земельних і майнових відносин, гарантування прав власників, збереження землі як природного ресурсу, створення механізмів та інструментів стимулювання ефективного господарювання на землі, формування інформаційної мережі щодо землекористування тощо. Необхідно завершити створення законодавчо-нормативних та інфраструктурних умов для відміни мораторію, що сприятиме перерозподілу сільськогосподарських угідь на користь більш ефективного власника і забезпечить подальший інтенсивний розвиток аграрного сектора України. Функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення є важливим кроком для подальшого соціально-економічного розвитку України, у тому числі сільських територій, на екологічних засадах, що буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 49. – С. 11.
2. Гайдучий П. І. Мораторій на продажу землі затягує аграрну реформу / П. І. Гайдучий // Бизнес. – 2004. – № 7 (578). – С. 32–33. – (16 февр.).
3. Земельний кодекс України. – Запоріжжя : Поліграф, 2001. – 100 с.
4. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, 2005. – 400 с.
5. Саблук П. Т. Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті / П. Т. Саблук // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 5–16.
6. Соколовская М. Земельный фальстарт / М. Соколовская // Бизнес. – 2004. – № 45 (616). – С. 36–39. – (8 нояб.).
7. Статистичний щорічник “Сільське господарство України” за 2013 рік / Держкомстат України. – К., 2014. – 340 с.
8. Серета С. Мораторій на продаж землі скасують завчасно на користь “новітніх феодалів”? / С. Серета. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24885439.html>.
9. Таран Ю. Обратная тяга / Ю. Таран // Бизнес. – 2006. – № 10 (685). – С. 26–30. – (6 марта).
10. Ходаківський Є. І. Стабілізація економічної ситуації в контексті ринку землі / Є. І. Ходаківський // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 251–253.

Maystro S. V. The necessity and the directions of improvement of state regulation of the agricultural land market in Ukraine.

The features of the land reform, which is one of the main components of the agricultural market of Ukraine. The basic results of the events and emphasized the need for more active involvement in the land market turnover. Proposed areas of improving the mechanism of state regulation of the agricultural land market in Ukraine.

Key words: mechanism of state regulation, agricultural land market, land relations, moratorium and lease of agricultural land.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК 351

Н. Д. Шульга,

к.т.н., доц.,

директор Державного вищого навчального закладу

“Київський транспортно-економічний коледж”

Національного транспортного університету,

м. Київ

**ХАРАКТЕРИСТИКА БАЗОВИХ ПОНЯТЬ ФЕНОМЕНА
“ДЕРЖАВНА ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА”**

Статтю присвячено визначенню основних характеристик базових понять феномена “державна освітня політика”. На основі теоретичного аналізу наукових джерел встановлено, що державну освітню політику може бути визначено як сукупність сформульованих і законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій, принципів, якими керуються органи державного управління освітою у процесі своєї діяльності.

Ключові слова: політика, державна політика, освіта, державна освітня політика.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Невід'ємною складовою діяльності будь-якої держави є освітня політика, спрямована на забезпечення цілеспрямованого розвитку освіти, освітніх потреб широких верств населення. Адже освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

У наукових джерелах висловлюється чимало поглядів на роль і сутність державної політики в галузі освіти. Висвітленню цієї проблематики присвячено праці В.І Андрияша, В. Андрущенко, С. Белякова, І. Іванюк, В. Кукліна, В. Огнев'юка, В. Солдаткіна, В. Тертички, Л. Хижняк, В. Шевченка та ін.

Для кращого осягнення сутності поняття “державна освітня політика”, вважаємо за потрібне розглянути погляди дослідників на зміст основних складових цього феномена.

Маємо на меті на основі аналізу наукових джерел уточнити сутність базових понять феномена “державна освітня політика”.

Традиційно політика визначається як мистецтво управління державою. Вона стосується інтересів соціальних груп, класів, національностей і завжди зумовлена економічним станом суспільства. У Політологічному енциклопедичному словнику політика трактується як “організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб” [13, с. 258].

У розумінні М. Вебера, політика – це “прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади” [5, с. 646].

Отже, політика – це засіб, інструмент для здобуття та утримання влади певними політичними колами, вид діяльності із задоволення тривалих поточних інтересів соціальних груп [12, с. 15].

Політикою також називають участь у справах держави, специфічну діяльність, пов'язану з цим. Зміст цієї діяльності охоплює сукупність етапів:

- 1) формулювання принципів завдань;
- 2) чітке визначення перспективних і найближчих цілей, які мають бути досягнені в певний проміжок часу;
- 3) вироблення методів, засобів, форм діяльності;
- 4) вибір організацій (інститутів), за допомогою яких буде реалізовуватися діяльність і може бути досягнуто поставлених цілей;
- 5) добір і розподіл кадрів, здатних зрозуміти і виконати накреслені завдання [3, с. 639].

Така інтерпретація політики поєднує саму політику та процеси її розроблення й реалізації.

Не погоджуючись із наведенням трактування, В. Куклін та С. Беляков стверджують, що політика, скоріше, зводиться не до діяльності, а до побудови, формулювання правил, процедур і механізмів здійснення цієї діяльності. Інакше кажучи, політика, на погляд названих дослідників, – це визначення державою або іншим суб'єктом:

– переліку проблем, що потребують розв'язання впродовж певного часового періоду;

– послідовності (пріоритетності) розв'язання проблем;

– методів і способів розв'язання проблем;

– інститутів, за допомогою яких суспільство буде розв'язувати ці проблеми [9].

Розгорнуте формулювання сутності політики, вважають В. Куклін та С. Беляков, має розкривати її багатовимірний характер, зокрема визначати напрями:

- 1) що їх відповідні органи зобов'язуються реалізовувати, у тому числі і встановлення певних часових меж цієї реалізації;
- 2) що будуть на певному рівні підтримуватися матеріально, методично, нормативно, шляхом привернення уваги громадськості;
- 3) стосовно яких відповідні органи управління будуть дотримуватися нейтральної позиції, не підтримуючи, але й не виявляючи негативного ставлення;
- 4) до яких відповідні органи управління займають негативну позицію, повсякчас виявляючи їх;
- 5) які згоратимуться, причому для цього будуть надаватися необхідні ресурси, формуватися громадська думка [9].

На погляд В. Андріяша, політику може бути визначено як цілеспрямовану діяльність органів державної влади для розв'язання суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер [1]. У цьому підході простежується співвіднесення з певною стратегією, спрямованою на ухвалення та практику реалізації обов'язкових для суспільства рішень з того чи іншого питання.

Політика також інтерпретується як низка дій, орієнтованих на досягнення стратегічних цілей системи або організації. У цьому сенсі політика – це стратегічна діяльність, що охоплює розроблення організаційних стратегій, формулювання бачення, визначення пріоритетів, цінностей і філософії організації [8, с. 10].

У мовах більшості зарубіжних країн не існує чіткої різниці між словами *policy* і *politics*. Тому *policy* часто сприймається як щось, що стосується сфери діяльності політиків і політичних організацій. При цьому справи політики все більше стосуються освітан усіх щаблів управління в системі освіти. Найпростіше визначення *policy* запропонував професор Вільнюського педагогічного університету Р. Желвіс. На його погляд, політика – це те, що можуть вирішити робити або не робити особи, які ухвалюють рішення [19].

У цьому визначенні відображено принаймні дві важливі характеристики політики. По-перше, політика – це те, що роблять наділені владою люди, тобто політика не є повною прерогативою політиків або топ-менеджерів. Усі, хто має владу, залучені до процесу творення політики. В освітньому секторі рішення ухвалюються як на державному (центральному) рівні, так і на рівнях регіону та школи. По-друге, *не робити* нічого так само важливо, як і щось *робити*. Для того щоб зрозуміти освітню політику, необхідно проаналізувати і те, що зроблено, і те, що відкладено або відхилено. Вагання щодо ухвалення рішень або ігнорування проблем також відбивають певні напрями в політиці [8, с. 7].

Оскільки головним актором політичного життя є держава, призначення політики вбачається у виявленні сутності проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади. Тобто йдеться про державну політику – діяльність державної влади.

На такому розумінні сутності державної політики акцентує В. Андріяш, трактуючи її як напрям дій (або бездіяльність), які обирає державна влада (або орган державної влади, що володіє відповідними повноваженнями – правовими, політичними і фінансовими) для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем; реакцію держави “на конкретні проблеми суспільства або груп у цьому

суспільстві...”. Державна політика “покликана погоджувати інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабільності суспільства” [1].

У навчально-науковому виданні “Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження” за редакцією В. Тертички та В. Шахова державна політика розглядається як “курс дій (або утримання від дій/бездія), обраний органами влади для розв’язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем” [14, с. 4]. Ідеться про комплекс процедур, що стосуються розроблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – державної політики загалом та її окремих складників зокрема, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень для покращення показників суспільного розвитку.

Звертаючись до визначення методології аналізу, стратегії та механізмів упровадження державної політики, О. Валецький розглядає цей феномен як “такі дії органів державної влади з розв’язання проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства” [4, с. 21].

Базуючись на аналізі та систематизації різних підходів до розуміння державної політики в сучасній суспільно-політичній думці, О. Кучеренко виокремлює такі основні концепції державної політики:

1. Плюралістичну, що акцентує на процесі формування та здійснення державної політики в сучасному демократичному суспільстві як мультирівневої конкуренції між впливовими суспільно-політичними групами та об’єднаннями.

2. Суспільного вибору – розгляд соціально й політично орієнтованого індивіда як основного носія соціальної активності. На реалізацію державної політики вагомий вплив справляють політичні та державні діячі вищих щаблів управління, котрі діють на основі вибору раціонального соціального інтересу.

3. Детерміністську, що наголошує на визначній ролі у становленні та функціонуванні державної політики економічних відносин і відповідних способів виробництва [10, с. 279].

У посібнику “Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні” за редакцією В. Ребкали і В. Тертички державна політика розглядається як “відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність / бездіяльність державних інституцій, здійснювана безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства” [6, с. 6].

Аналіз наукових джерел засвідчує, що державна політика також інтерпретується як “напрямок діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер” [2, с. 35]; “відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства” [15, с. 12].

Сучасна державна політика, незалежно від складності керованих суспільних відносин, має ґрунтуватися на заздалегідь усвідомлених і визначених цілях суспільної життєдіяльності й передбачати реальні способи їхнього досягнення [8, с. 39] на засадах субординації та ролівої спеціалізації взаємовідносин, зокрема у формі підтвердженої владою та юридичними повноваженнями діяльності органів державної влади, а також функціонування політичних партій, громадських організацій, різноманітних об’єднань та інших інститутів громадянського суспільства, спрямованих на ухвалення тих або інших рішень щодо розв’язання можливих суспільно-політичних конфліктів.

Зазначені взаємовідносини детерміновані як об'єктивною потребою забезпечення публічних інтересів, вищого загального блага соціуму, насамперед збереження його цілості, так і суб'єктивними цілями оволодіння, організації та реалізації державної влади, зумовленими наявністю в суспільстві різноманітних приватних інтересів окремих осіб, соціальних груп, прошарків, класів, часом таких, що суперечать публічним інтересам. У процесі напрацювання засад державної політики (внутрішньої і зовнішньої) суспільні потреби та інтереси через компроміс їхнього визначення перетворюються на певні суб'єктивні стимули і мотиви сторін політичних відносин, що дістають своє закріплення в конкретних юридичних актах як загального, так і галузевого характеру. Ці акти становлять систему чинного, відносно стабільного права будь-якого цивілізованого суспільства і спрямовані на забезпечення потреби в постійному впорядкуванні суспільних відносин відповідно до конкретно-історичних умов і обставин, установа однаковості процедурних процесів правового регулювання щоденних стосунків людей. Тим самим юридично забезпечено державну політику незалежно від того, що вона об'єктивно важко піддається раціоналізації, оскільки охоплює поряд з детермінованими чинниками й різноманітні явища самоорганізації соціальної взаємодії, стає певним раціональним засобом, завдяки якому об'єктивний багатовимірний процес суспільного життя, що має природний нестабільний характер, перетворюється на відносно керований процес [8, с. 39].

За допомогою юридичних актів державна політика фіксує, на певний час, державну волю як в окремих сферах життєдіяльності суспільства, так і в ньому в цілому. Тим самим державна воля спрямовується на збереження цілісності суспільства через забезпечення узгодженості дій головних соціальних суб'єктів або вирішення того чи іншого соціального конфлікту. Не менш важливим у цьому зв'язку є й розроблення механізмів реалізації поставлених завдань і втілення мети у практику. Оскільки ж основу створення таких механізмів складає відповідна нормативно-правова база, державну політику можна визначити ще і як напрям дій, а також регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів щодо розв'язання певної проблеми, що здійснюються органами влади й управління чи їхніми представниками [7, с. 95–106].

Отже, державна політика має закріплюватися державно-правовими актами, бути свідомою і зрозумілою суспільству.

Освіта – це унікальне суспільне явище, що справляє значний вплив майже на всі аспекти життєдіяльності будь-якої країни, будь-якого соціуму, людської цивілізації загалом. В умовах сучасної науково-технічної та інформаційної революції освіта перетворилася на складний соціально-економічний організм, який відіграє визначальну роль у суспільному прогресі людства. Вона стала однією з найвагоміших галузей трудової і пізнавальної життєдіяльності. Усе це зумовлює активізацію наукових пошуків у царині освіти, автори яких намагаються охарактеризувати особливості сучасного стану та спрогнозувати майбутні тенденції розвитку теорії та практики в цій галузі.

Згідно з поглядами В. Шевченка, освіта – це поняття української філософії і культури, що теоретично фіксує, виражає і пояснює соціокультурне самовідтворення конкретно взятої нації та, зрештою, усього людства [18]. Політична освіта – це найдешевший засіб довгострокової державної політики, мета якої – максимально пристосувати молоде покоління до вимог режиму влади та правопорядку. Загалом, вважає В. Шевченко, зміст поняття “освіта” доволі складний. Функціонально він усталює в сучасному вимірі суспільного буття створення людьми в різних місцях і в різні часи такі знання, вміння, вигадки, знаки і символи, які забезпечують соціокультурне самозбереження ідентичності нації.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Як безперервну систему, процес формування та розвитку особистості розглядають освіту Т. Шамова, П. Третьяков, Н. Капустін [17].

Звертаючись до розкриття сутності освіти у світоглядно-методологічному аспекті, В. Огнев'юк розглядає її як відносно самостійну підсистему життєдіяльності самобутньо й органічно цілісний та, водночас, внутрішньо структурований соціальний інститут [11]. При цьому з множини елементів освіти як соціального інституту пріоритетними названо такі: сукупність галузей освітянського знання; розмаїття форм людської діяльності; певний ансамбль відносин, що складаються між людьми у царині освіти як соціального інституту; специфічна для освіти мережа організацій, закладів і установ, притаманних освіті як відносно самостійному інституту суспільства; система цінностей і норм, що характерні для освітянської сфери суспільства і значною мірою визначають її сутнісні характеристики.

Підтримка і розвиток освіти – найголовніше завдання держави. Оскільки освіта – це функція держави, державна політика в галузі освіти має розроблятися під керівництвом вищого органу державної влади, який визначає цілі, заради досягнення яких ця функція реалізується. Аналіз взаємозв'язку освіти і політики засвідчує, що ніякі природні чи соціальні ресурси неспроможні забезпечити належну реалізацію означеної функції без головного ресурсу – людського, який становить основний капітал будь-якої країни. Цей ресурс зберігається або руйнується, насамперед, через освіту. Тому погоджуємося з думкою В. Солдаткіна про те, що в цьому плані державна освітня політика на тривалий час визначає розвиток і реформування освітньої системи і суспільства [16].

Обґрунтування цінностей і цілей державної освітньої політики, зазначає дослідник, має базуватися на синтезі знань і методів різних наук і соціально-політичної практики. У цю справу мають зробити свій внесок філософія в її плюралістичному розумінні сенсу життя людини, вищих цінностей особистісного та суспільного буття, а також увесь комплекс соціальних наук, які віддзеркалюють сутність взаємовідносин людини, суспільства і держави, культурологія, що розкриває єдність культури того чи іншого соціуму та роль освіти з погляду її культуротворчих потенцій і взаємозбагачення різних культур, та економіка як щодо економічної (науково-технічної, технологічної, кадрової) віддачі освіти, так і економічної (фінансової, матеріально-технічної) підтримки освітньої сфери з боку держави і суспільства. Нарешті, весь комплекс специфічних наук про освіту (навчання, виховання, розвиток людини) – педагогіка, психологія, дидактика, соціологія освіти та ін.

Отже, констатує В. Солдаткін, актуалізується необхідність філософсько-освітнього синтезу знань різних наук для найбільш повного розуміння та обґрунтування ролі та місця освіти, її прогресивного розвитку в інтересах особистості, суспільства, держави [16]. Звідси випливає, що у своєму найвищому вияві освітня політика має фокусувати увагу на вирішенні таких стратегічних завдань:

1) передача від покоління до покоління та закріплення в кожному наступному таких духовних, світоглядних і культурних цінностей відповідного соціуму, які склалися історично і передбачають глибинні засади його специфічного менталітету. При цьому йдеться не про суто національні та етнічні особливості тієї чи іншої (навіть домінуючої за чисельністю) групи населення, а, насамперед, про відтворення духовного спадку всього соціуму як громадянського суспільства, в основі ідентифікації якого не стільки національно-етнічні ознаки, скільки ознаки належності народу, який створює певний соціум, до єдиного громадянства відповідної країни;

2) збагачення індивідуальних і суспільних ментальних якостей соціуму загальнолюдськими духовними, моральними цінностями, які віддзеркалюють цілісність, єдність цивілізації та природні тенденції конвергенції та поступової інтеграції народів, до все активнішого діалогу культур. Конвергенція та інтеграція при цьому не передбачають придушення самобутності того чи іншого соціуму, його “розпорошення” в деяких безликих загальнолюдських цінностях. Навпаки, ідеться про діалектичну диференціацію та інтеграцію, про безумовне збереження самобутності будь-якого народу, створення найбільш сприятливих умов для його розвитку, але, водночас, і про усунення ілюзій щодо самодостатності цієї самобутності, яка може призвести до націоналістичного сепаратизму та самоізоляції [16].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що в науковій літературі набули визнання різні погляди на сутність базових понять феномена “державна освітня політика”. Їхнє узагальнення дає змогу стверджувати, що під політикою розуміються цілеспрямовані дії органів державної влади, орієнтовані на досягнення стратегічних цілей у певній галузі суспільного життя. Тобто державна політика – це діяльність державної влади, з розв’язання наявних проблем завдяки впровадженню комплексу відповідних процедур. Звідси державну освітню політику може бути визначено як сукупність сформульованих і законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій, принципів, якими керуються органи державного управління освітою у процесі своєї діяльності.

Література:

1. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення / В. І. Андріяш // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Большая советская энциклопедия : в 30 т. – М. : Сов. энцикл., 1974. – Т. 20. – С. 639.
4. Валуєвський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валуєвський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
5. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
6. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / [кол. авт. ; за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички]. – К. : Вид-во НАДУ, 2000. – 232 с.
7. Вартість основних засобів у 2000–2010 рр. / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://www.ukrstat.org/uk/operativ/operativ2007/ibd/voz/voz_u/voz06_u.htm.
8. Іванюк І. В. Освітня політика : навч. посіб. / І. В. Іванюк. – К. : Ун-т економіки та права “Крок”, 2006. – 172 с.
9. Куклин В. Ж. Системные аспекты образовательной политики и управление образованием / В. Ж. Куклин, С. А. Беляков // Университетское управление. – 2003. – № 326. – С. 10–23.
10. Кучеренко О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій / О. Кучеренко // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – С. 279–281.
11. Огнев’юк В. О. Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку (світоглядно-методологічний аспект) : автореф. дис. ... д.пед.н. : спец. 09.00.03 “Соціальна філософія та філософія історії” / В. О. Огнев’юк. – К., 2003. – 36 с.
12. Пірен М. І. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. – К. : НАДУ, 2009. – 288 с.
13. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна ; [упоряд. : В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін]. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

14. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження / [авт. кол. : В. А. Ребкало (кер.) та ін.]; за заг. ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 352 с.

15. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 72 с.

16. Солдаткин В. И. Современная государственная образовательная политика: социальные императивы и приоритеты: дис. ... д. филос. н. : 09.00.10 / В. И. Солдаткин. – М., 2000. – 412 с.

17. Шамова Т. И. Управление образовательными системами : учеб. пособие для вузов / Шамова Т. И., Третьяков П. И., Купустин Н. П. ; под ред. Т. И. Шамовой. – М. : Владос, 2001. – 320 с.

18. Шевченко В. Б. Стан української освіти в Україні. – Режим доступу : <http://ualogos.kiev.ua/fulltext.html?id=626>.

19. Zelvys Rimantas. Education Policy: 35 questions and 35 answers. Vilnius Pedagogical University. Developed for OSI-ESP. 2003.

Shulga N. D. Characteristic Basic Concepts phenomenon “state educational policy”.

The article deals with the main descriptions of base concepts of the phenomenon „public educational policy”. On the basis of theoretical analysis of scientific sources it is set, that policy determines as the purposeful actions of public authorities, oriented on achievement of strategic aims in certain industry of public life. It is found out, that a public policy is activity of state power, directed on the decision of present problems due to introduction of complex of the proper procedures. From there a public educational policy can be certain as an aggregate of the formulated and legislatively fastened aims, tasks, functions, principles which are followed by the organs of state administration education in the process of the activity.

Key words: policy, public policy, education, public educational policy.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

УДК 346.7:368.07

Р. Й. Бачо,

к.е.н., доц., завідувач кафедри економіки

Закарпатського угорського інституту імені Ференца Ракоці II,

м. Берегово

ЕВОЛЮЦІЯ АЛЬТЕРНАТИВ ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННЮ

Проведено пошук та оцінювання альтернативних державному регулюванню способів регулювання. Науково обґрунтовано та доведено існування у практиці регулювання економічних процесів у розвинених країнах таких способів регулювання, як саморегулювання, співрегулювання (метарегулювання) та інституційне регулювання. Доведено, що доволі складно чітко виділити та класифікувати ці альтернативні шляхи державному регулюванню, яке пояснюється постійною зміною регулятивних процесів. Вирішення неоднотипних проблем вимагають формування різних підходів у регулюванні, переважна більшість яких є комбінацією сукупності різних інструментів регулювання.

Ключові слова: регулювання, державне регулювання, співрегулювання, інституційне регулювання, саморегулювання, метарегулювання.

В минулі десятиліття зросла кількість досліджень у сфері пошуку альтернатив державному регулюванню. Причини цього пояснюються по-різному. Основний аргумент на користь пошуку альтернатив державному регулюванню пояснюється появою сумніву

всеохопленості та ефективності побудованої системи державного регулювання другої половини ХХ ст., необхідністю покращення якості державного регулювання, потребою у кращих механізмах контролю та нагляду, пошуком новітніх методів вирішення неспроможності держави вирішити новітні проблеми та виклики, що постали перед нею. Дослідження, проведені у посткризовому періоді (після 2008 р.), акцентують увагу на недоліках та необхідності посилення державного регулювання. Більш ґрунтовні дослідження звертають увагу на те, що одночасна дія різних методів регулювання, присутня останніми століттями, вага кожного з яких час від часу змінювалася, і альтернативні методи регулювання часто доповнюють один одного. У зв'язку з цим актуалізується питання пошуку альтернатив державному регулюванню.

Питанням дослідження державного регулювання займалися науковці Л. Абалкін, Н. Блага, В. Геєць, Дж. Гікс, Б. Данилишин, Дж. Кейнс, Б. Кульчицький, В. Марцин, А. Маршал, І. Михасюк, Дж. С. Мілль, М. Туган-Барановський, В. Федоренко, Л. Швайка, М. Янків та ін. Пошуку альтернатив державному регулюванню присвячено праці К. Коліанеса, Е. Мендельсона, Р. Ла Порта, Ф. Лопес де Сіланеса, А. Шлейфера та ін.

Аналіз праць наведених вище науковців свідчить про важливість дослідження цього напрямку для впровадження в сучасні реалії України у зв'язку з реалізацією системних реформ, спрямованих на дерегуляцію та послаблення державного впливу на економічні відносини в державі.

Метою статті є дослідження альтернативних напрямів державного регулювання. Для досягнення накресленої мети було визначено такі завдання: виділити основні наукові підходи до визначення альтернативних способів державному регулюванню; дати характеристику альтернативним способам державного регулювання; встановити взаємозв'язок між наявними правовими системами країн та активністю упровадження альтернативних способів державному регулюванню.

У сучасних умовах діяльність учасників економічних відносин регулює держава, різною мірою впливаючи на них, часто в поєднанні з механізмом саморегулювання.

На даний час економічна наука та наука державного управління виділяють три способи регулювання: державне регулювання, інституційне регулювання та саморегулювання. Останні два способи де-факто є альтернативними державному регулюванню способами регулювання. Фактично, саморегулювання та державне регулювання є протилежними підходами досягнення цілей. Водночас, світова практика підтверджує існування такого способу регулювання, як співрегулювання, що докладніше описано нижче.

Існує широке коло комбінації державного регулювання та саморегулювання як протилежних підходів для досягнення визначених цілей регулювання. У наукових колах [2; 5; 9] найбільше займаються можливостями само- та співрегулювання в питаннях повноти розкриття інформації, функціонування ринкового механізму. Через можливу появу ринкових дисбалансів прихильники регулювання повинні зважити, чи такий вплив матиме більше позитивних наслідків, аніж негативних, які будуть присутні за існування ринкових дисбалансів. Якщо перевага буде менше, то не слід реалізувати регуляторний вплив на ринках. При виборі альтернатив регулюванню однією з крайнощів є державне регулювання, поле дії якого формується шляхом створення відповідної законодавчої бази, також створюється відповідний орган, що забезпечує нагляд та контроль за додержанням законодавства. Досягнення визначених цілей можна здійснювати за допомогою ринкових стимуляторів (податки, субсидії), проведення просвітницької діяльності або довірити його механізму саморегулювання чи створити умови для функціонування інститутів інституційного регулювання.

Переважна більшість наукових досліджень, присвячених цьому питанню, розглядають класифікацію державного регулювання залежно від ступеня його інтенсивності. Однак питання, що виникають у процесі дослідження державного регулювання можна аналізувати: щодо ринкової структури регульованих сфер; формального чи неформального змісту регулювання; причин необхідності регулювання; інструментів та цілей регулювання. Акценти досліджень беззаперечно відрізняються від того, чи вони спрямовані на характеристики дійових підходів у регулюванні, чи на вдосконалення чинної системи регулювання.

Окрім існування державного регулювання, функціонування альтернативних шляхів підтверджує, що доволі складно їх чітко класифікувати. Це пов'язано з тим, що на даний час відбувається постійний процес зміни регулятивних процесів, вирішення неоднотипних проблем вимагає формування різних підходів у регулюванні, переважна більшість яких є комбінацією сукупності різних інструментів.

Надзвичайно перспективним напрямом пошуку адекватного співвідношення державного регулювання та саморегулювання є пошук “золотої середини” між ними. Зокрема, у [6] поряд із саморегулюванням та державним регулюванням науковці виділяють співрегулювання як певний симбіоз попередніх двох протилежних за змістом форм регулювання. На їхню думку, таку змішану форму регулювання слід називати співрегулюванням (co-regulation), яке ще зветься метарегулюванням [6].

З метою виділення ознак регулювання науковці К. Коліанес та Е. Мендельсон [6] створили метод, який при оцінці типів регулювання враховує чотири фактори: об'єкт регулювання, суб'єкт регулювання, процес регулювання як наказ, а також наслідки регулювання (наказу).

1. Об'єктами регулювання, здебільшого, є підприємницькі структури, однак ними можуть бути і фізичні особи, державні органи, неприбуткові організації. Основною ознакою об'єкта регулювання є те, що наслідки недотримання вимог позначаються на ньому самому.

2. Суб'єкт регулювання у цих відносинах створює умови регулювання й одночасно вимагає їхнього дотримання. Здебільшого, у цій іпостасі виступає держава, однак нижче буде доведено, що це не зовсім так. Водночас, не підтверджується теза про те, що саморегулювання позбавлене державного регулювання і є еталоном незалежності від державного регулювання. Насправді сучасне функціонування держави доволі пасивне до будь-яких проявів саморегульованих механізмів [2].

3. У процесі регулювання в наказовій чи стимуляційній формі здійснюється дотримання певної поведінки. Регулювання може бути спрямованим на певні інструменти, коли, наприклад, за допомогою норм намагаються направляти регульовану діяльність у бажаному напрямі, чи може бути передбачено досягнення певних чітко визначених нормативів.

4. Результатами регулювання можуть бути як позитивні, так і негативні наслідки. При невиконанні можуть передбачатися штрафи чи санкції, виконання норм може сприяти отриманню додаткового фінансування чи звільненню від виконання певних зобов'язань. Через масштаби наслідків позитивні та негативні ефекти можуть бути нівельованими. Наприклад, державна підтримка установ, що виконують передбачені вимоги, може бути співрозмірною покаранням для тих, хто їх не виконує.

Саморегулювання передбачає виконання таких умов, що декларуються самим виконавцем (суб'єктом регулювання), і наслідки їхнього невиконання позначаються на ньому самому. Тобто за цієї форми регулювання суб'єкт та об'єкт регулювання

тісно пов'язані між собою. Водночас, при співрегулюванні активізатором процесу регулювання є третя (зовнішня) сторона, причому інші етапи процесу регулювання можуть бути з тими, що відбуваються при саморегулюванні. Тому ця форма отримала назву “вимушеного” саморегулювання, отже робиться акцент на тому, що суб'єкт регулювання також регулюється.

Початкові форми саморегулювання часто пов'язуються з процесами регулювання в низькорозвинених суспільствах, у яких включення в певне коло чи виключення з нього є стимулятором дотримання конкретної поведінки учасниками відносин. Сучасні наукові доробки [14] в цих випадках спрямовано на дослідження проблеми поведінки “зайців”, теорії системних впливів чи питань достовірності. Якщо існують сприятливі умови для саморегулювання, тоді можна навести низку переваг цієї форми порівняно з державним регулюванням. Близькість до об'єктів регулювання сприяє використанню нагромадженого досвіду, ефективному застосуванню професійних навичок, саморегулювання здатне швидше та гнучкіше реагувати на зміни, унаслідок чого зменшується тягар на державу та об'єкти регулювання, зменшуються витрати, що впливають з цього, висока лояльність та підвищена відповідальність за збереження реноме суб'єктів регулювання позитивно впливає на ринковий механізм. Звичайно, перевагами можна скористатися, тільки якщо у процесі саморегулювання захищаються не лише індивідуальні, але й суспільні інтереси, обмежуються антиконкурентні ініціативи, ефективність посилюється також через прозорість та підзвітність установ.

Про саморегулювання та співрегулювання можна говорити тоді, коли за допомогою їх можливо отримати необхідну для регулювання інформацію. Така ситуація може виникати у сферах, що динамічно розвиваються та змінюються, чи у випадках ускладненості регуляторних процесів. Існують випадки, коли державне регулювання не ідентифікує проблему або нездатне повністю оцінити всю її повноту та наслідки. Суб'єктам регулювання слід знати глибину та вагу проблеми, що постала, наслідки її невирішення, імовірність настання проблеми. Труднощі оцінювання наведених вище параметрів проблеми схиляють до саморегулювання при виборі альтернативних державному форм регулювання. На практиці відіграє роль те, чи в умовах саморегулювання (співрегулювання) об'єкту регулювання вдається обрати напрям, що більшою мірою обстоює спільні, а не особисті інтереси піднаглядних установ [6].

В останні десятиліття суттєво змінилася географія регулювання глобального світу. Якщо й не відбулося суттєвих змін у підходах до регулювання конкуренції, то кардинально вдосконалилося законодавче забезпечення цього процесу. Частина науковців вважає, що такого роду закони прийняті в більш ніж 100 країнах світу. Дослідження, що охопило 70 країн підтвердило, що у 60–70 % країн в останні два десятиліття було прийнято перші, більш удосконалені норми конкурентного права. Дослідження, спрямовані на встановлення зв'язку між правовими традиціями та забезпеченням конкурентного середовища, встановили [13], що відмінності у правових традиціях віддзеркалюються і в системі інституційного та правового забезпечення конкурентного законодавства цих країн. Дослідники Р. Ла Порте, Ф. Лопес де Сіланес та А. Шлейфер доводять [12], що основні відмінності в законотворчості та підходах до регулювання у різних країнах пояснюються відмінностями правових систем цих країн. Поширення різних систем права, здебільшого, зумовлюється минулою колоніальною системою, у якій колонії та домініони успадкували систему права материнської країни. У 152 досліджуваних країнах виділено п'ять визначальних систем права: англосаксонську систему, побудовану на засадах прецедентного права (common

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

law), до якої віднесли 42 країни, систему континентального права (civil law), у межах якої виділили французьку (84 країни), німецьку (19 країн) та скандинавську (5 країн) підсистеми, а також соціалістичну систему права (2 країни).

Порівнюючи отримані дані зі світовим щорічним рейтингом Світового банку, присвяченого оцінюванню сприятливості ведення бізнесу в країнах світу, можна дійти висновку, що з 20 найбільш привабливих для ведення бізнесу країн більш ніж половина, 11 країн, використовують англосаксонську систему права, п'ять – скандинавську і чотири країни – німецьку систему права.

Слід також зазначити, що схожі процеси характеризували розвиток регулювання суспільних благ у ретроспективі. Останнє століття характеризувалося розвитком системи регулювання різних галузей економіки, що особливо відчутно спостерігалось в США, Канаді та Великобританії. Канадська та великобританська системи регулювання встановлювалися традиційним шляхом, натомість у США система регулювання хоч і має спільні витoki з європейською, однак у 1980-х рр. сформувала новітню структуру регулювання, відмінну від європейської.

Радикальні підходи в регулюванні, новітні методи, стимулятори та істотне скорочення державного впливу спостерігається у двох країнах англосаксонського права – Австралії та Новій Зеландії, позитивний та негативний досвід цих країн часто розглядається в науковій літературі, присвяченій регулюванню. Водночас, інновативні підходи застосовуються в ПАР (англосаксонська система права), Малайзії (англосаксонська), Південній Кореї (німецька) та Чилі (французька). В Європі великобританські новації регулювання були поширені в Скандинавських країнах, у Голландії (французька система права), за деякими аспектами – в Іспанії (французька).

Водночас, якщо законодавство континентального права в питаннях суспільних послуг основний акцент спрямовувало на регулювання діяльності природних монополій, централізованого управління та прийняття рішень, то англосаксонське забезпечувало створення різних форм децентралізованого управління. Поряд із державним регулюванням у державах з англосаксонською системою права значного поширення набули інші форми регулювання, що пізніше наслідувалися іншими країнами. При цьому в інтенсивності застосування як державного регулювання, так і саморегулювання відзначаються різні періоди домінування цих форм, з перевагою то в бік однієї, то в бік іншої. У США період прогресу регулювання (1890–1920 рр.) вважають періодом чіткої побудови державного регулювання, тоді як у період “Нового курсу” Ф. Рузвельта сформувалися нові форми саморегулювання [14]. На даний час застосування системи саморегулювання є загальноприйнятим підходом у США в багатьох сферах, зокрема й на ринках небанківських фінансових послуг.

Суттєві відхилення в застосуванні форм регулювання були присутні у Великобританії. У XIX ст. використовувалося декілька форм саморегулювання, але у другій половині XX ст. їхню придатність було піддано сумніву. Особливо це стосується періоду, коли недоліки в управлінні компаніями призвели до масового банкрутства їх, і з метою дотримання норм і законів постала необхідність упровадження більш ефективних інструментів регулювання. Водночас, на даний час можна стверджувати, що у Великобританії відбувається відродження саморегулювання.

Науковці І. Бартл та П. Ваш [2] ґрунтовно дослідили розвиток саморегулювання та співрегулювання у Великобританії. У XIX ст. посилюлися ті сфери, на яких і на даний час існують різні підходи до саморегулювання – машинобудування, різна професійна діяльність (лікарі, юристи, інженери, аудиторі), фінансова діяльність. Саморегулювання

було регламентоване низкою законодавчих норм, у яких містилося тільки рамкове законодавство, і законодавець покладався на співпрацю, консенсусний підхід і колективний нагляд за дотриманням норм та правил. У цьому випадку вперше фіксується співрегулювання, що лягло в основу британського регулювання другої половини ХХ ст.

Незважаючи на те, що для цього періоду характерний процес дерегуляції в багатьох галузях економіки, спостерігалися тенденції і до посилення державного регулювання. Приватизаційні процеси 1980-х – 1990-х рр. у галузях суспільних послуг призвели до створення більш жорсткої інституційної системи державного регулювання, у тому числі й на ринку фінансових послуг, де прийняття відповідного закону у 2000 р. змінило наявну тоді систему саморегулювання, унаслідок чого відбулося злиття дев'яти саморегульованих організацій в єдиний державний регулятор. У цей час послабилося саморегулювання в діяльності аудиторів та юристів шляхом перегляду рівня самостійності цих сфер. В освітній галузі та медицині більш активно використовувалися мотиваційні засоби ринкового механізму, однак саме внаслідок цього посилилася роль нагляду та державного регулювання.

І. Бартл та П. Ваш [2] серед причин зниження рівня саморегулювання відзначають зниження довіри та неспроможність до пристосування, посилення тенденцій до обмеження ризиків, що в поєднанні з частою появою бізнес-скандалів та зі зловживанням підприємствами своїм ринковим становищем призвело до впровадження більш істотного регулювання. Внаслідок глобалізації в регулюванні на міжнародному рівні відбувалися і протилежні процеси. У міжнародній діяльності професійні учасники відносин витребували нові форми регулювання, що увібрали в себе як саморегулювання, так і співрегулювання елементи. Прикладом цього є Інтернет, де саморегулювання учасників галузі з часом посилювалося й державним регулюванням. Водночас, відбулися істотні зміни й у сфері суспільних послуг, що вважалася класичною сферою застосування державного регулювання. Вважалося, що відбулося перенасичення ринку регулятивними нормами.

У другій половині 1990-х рр. постала потреба в переоцінці різних форм регулювання, удосконаленні законодавчого забезпечення, що в певних моментах призвело до істотного розмноження різного роду професійних об'єднань, комісій чи інститутів. ОЕСР з метою покращення стану регулювання проводило низку наукових заходів, конференцій, круглих столів, симпозіумів з метою наукового супроводу реформи регулювання [9]. У Великобританії дорадчий орган уряду (Better Regulation Task Force, BRTF) розробив низку рекомендацій, що послугоували покращенню якості регулювання через зниження прямої участі держави, а також шляхом частішого застосування методів саморегулювання, що сприяло переоцінці ролі останнього [5].

Цей дорадчий орган у 2006–2008 рр. мав розширені повноваження і діяв під назвою Better Regulation Commission. Намагання покращення процесу регулювання відбулося й на законодавчому забезпеченні наглядових органів. Законодавство енергетичної галузі зобов'язало регулятора до застосування та дотримання принципів “кращого регулювання”. Законодавство у сфері телекомунікацій, окрім наведених вище принципів, повинно оцінювати наслідки упровадження різних інструментів регулювання, а там, де це можливо, повинно сприяти саморегулюванню. Закон рекомендував на деяких ринках розробити та впровадити до застосування етичні кодекси як елемент саморегулювання. Господарське законодавство, вносячи зміни в роботу Антимонопольного комітету Великобританії (Office of Fair Trading, OFT), акцентувало особливу увагу на важливості та поширенні етичного кодексу як одного з інструментів саморегулювання, що визначений самим OFT.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

У 2005 р. уряд Великобританії створив Установу з координації процесів регулювання (Better Regulation Executive, BRE). Установа підпорядкована міністерству економіки, функцією є двояке оцінювання прийнятих урядом рішень. По-перше, чи існує альтернативна заміна державному регулюванню, що здійснюватиме аналогічний державному регулюванню ефект? Якщо не існує, то упровадження може бути допущено за умови зниження вже наявного тягаря чи є прямим результатом дерегуляції? Цьому сприяє принцип, згідно з яким упровадження кожної наступної норми повинно тягнути за собою відміну чинної, і в цьому випадку необхідно попередньо передбачити строк завершення дії відповідної регулятивної норми [2; 3]. Новизною є те, що, окрім наявних альтернативних підходів до регулювання (ринкового механізму, інформування та просвітницька робота, само- та співрегулювання), особливий акцент робиться на біхевіористичних дослідженнях у галузі економічної науки [7].

Окрім Великобританії, істотні кроки до широкого упровадження саморегулювання здійснюється й урядом Австралії. Для захисту прав споживачів та регулювання ринків фінансових послуг міністр однойменного міністерства в 1999 р. створив дорадчу раду під назвою Taskforce Industry Self-regulation (TIS). Її річні звіти, опубліковані у 2000-х рр., досліджували випадки, коли саморегулювання є найбільш та найменш ефективною формою регулювання [15]. Прийнятий у 2010 р. закон “Про забезпечення конкуренції” важливу роль відводить етичному кодексу як інструменту саморегулювання. Виконання норм законодавства досягалося також завдяки роботі Антимонопольного комітету (Australian Competition and Consumer Commission, ACCC), що намагався за допомогою розроблення правил саморегулювання сприяти роботі професійних учасників ринку [1]. Регульовані ринки також підпали під нову хвилю саморегулювання, прикладом чого слугує Австралійська комісія з нагляду за теле- та медіа-комунікаціями (Australian Communications and Media Authority, ACMA). Це дослідження узагальнило оптимальні умови проведення ефективного само- та співрегулювання.

Створення ефективних систем регулювання було забезпечене регулярними публікаціями, присвяченими аналізу впливу регулювання (Regulatory Impact Analysis, RIA). Більш ґрунтовна оцінка якості регулювання сприяла прозорості процесу регулювання, дозволила чіткіше аналізувати застосовані інституційні заходи [16].

Розпочатий у США в 1970-х рр. процес оцінювання впливу регулювання в 1980-х рр. активно поширився і в інших країнах, що привело до включення в рекомендації ОЕСР здійснення оцінки регуляторного впливу, а пізніше було впроваджено у практику ЄС. Одним із критеріїв оцінювання регуляторного впливу є визначення можливості упровадження альтернативних форм регулювання. Згідно з проведеними ОЕСР у 2008 р. дослідженнями в кожній з-поміж 31 країни – члена ОЕСР обов’язковим критерієм було врахування існування альтернативних форм регулювання, у дев’яти з них не було вимоги подавання письмового роз’яснення, у 14 країнах вимагалось оцінювання хоча б однієї альтернативи, а у вісьмох – хоча б однієї.

В ЄС систематичне відстеження результативності прийнятих регуляторних актів та проведення їхнього оцінювання було запроваджено у 1990-х рр. Науковці схиляються до того, що незворотною подією в цьому процесі була поява звіту Манделкерна. Цей звіт узагальнив основні принципи успішного регулювання, акцентував увагу на необхідності врахування альтернативних форм регулювання та важливості проведення регулярних звітів про відстеження регуляторних актів. Після появи даного звіту було здійснено систематизацію річних звітів, присвячених дослідженню питання ефективнішого регулювання. Після цього Європейська Комісія

вирішила пришвидшити цей процес. Результатом удосконалення регулювання повинно бути створення та запровадження інтелекгентного регулювання, що охоплює весь процес, починаючи з формування тексту законодавчих норм, його оцінювання та перегляду, у якому важливе місце належить найбільш зацікавленим сторонам.

Для реалізації більш ефективного регулювання ще з самого початку важливу роль відігравав пошук альтернатив безпосередньому державному регулюванню. У попередні періоди практика широкого запровадження само- та співрегулювання існувала тільки у країнах англосаксонського права завдяки дії так званого м'якого права. В інших країнах у таких намаганнях вбачали загрозу через послаблення впливу держави на суспільство. Основні принципи нових форм регулювання (саморегулювання та співрегулювання) було закладено в Білій книзі [17] та в наступних галузевих рекомендаціях. Цьому сприяла угода трьох інституцій ЄС (парламенту, Комісії, Ради), що здійснила прорив в утвердженні цих нових форм. Спільна позиція зазначила, що в тих випадках, коли Маастрихтська угода не потребує запровадження правових інструментів, відкривається можливість використання альтернативних форм регулювання. Також було наведено перелік сфер, де неможливе запровадження альтернативних форм: коли торкаються питань основних прав і свобод людини, суттєво важливих політичних питань або коли норми повинні однаково застосовуватись у всіх країнах-членах.

У цьому документі було вперше зроблено спробу визначити категорії само- та співрегулювання. Під саморегулювання розуміють такі можливості учасників економічних відносин, учасників недержавної форми власності, об'єднань учасників ринку, за яких здійснюється розроблення рекомендацій, керівних вказівок, у першу чергу маючи на увазі розроблення етичних кодексів чи галузевих угод [11, ст. 22]. При впровадженні співрегулювання законодавчий орган влади наділяє учасників економічних відносин, недержавних установ, об'єднань частиною повноважень [11, ст. 18].

Звичайно, саморегулювання в більшості країн-членів певною мірою вже функціонувало у сфері технічних стандартів чи певних видів професій. Останніми роками спостерігається залучення споживачів у процес само- та співрегулювання. Розширення повноти інформації про товари, посилення безпеки купівлі товарів в умовах стрибкоподібного розвитку електронної комерції підвищили кількість інструментів спів- та саморегулювання в ЄС [8].

З метою зростання ваги альтернативних форм регулювання, дослідження кращого світового досвіду було створено самостійну інформаційну базу моніторингу внутрішнього ринку, що сприяла також дослідженню цих альтернатив. У момент дослідження даної бази (2009 р.) до неї було внесено 108 поданих до розгляду та 17 вже прийнятих регулятивних ініціатив. 83 з них відносилися до компетенції Європейської Комісії, 25 – до Європейської економічної та соціальної комісії. Серед них містилося 47 саморегулятивних та 61 співрегулятивна ініціатива. Європейська Комісія розглядала 78 (з них 17 завершених) справ стосовно регулювання. У 2011 р. цей список було розширено ще чотирма регуляторними актами. До цієї інформаційної бази вноситься інформація про юридичні особливості створення регулятивних норм, мета регулювання, повний її опис, територія дії, суб'єкти регулювання, методи контролю та застосування санкцій, шляхи фінансування. Також було сформовано Комісією з оцінювання регуляторного документа.

Науковці Т. Хуген та Т. Новак [10] узагальнили функціонування само- та співрегулювання в ЄС і дійшли висновку, що найбільша кількість ініціатив з приводу запровадження нових форм регулювання стосувалася внутрішнього ринку ЄС, за ними йшли сфера підприємництва та промисловості, енергетика та транспорт (таблиця).

Галузевий розподіл спів- та саморегулювання в ЄС у 1990-2007 рр.*

№ з/п	Галузь	Роки									
		1990-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1990-2007
1	Сільське господарство	1									1
2	Зайнятість, соціальна робота	1	4	1	1	3		1			11
3	Енергетика, транспорт	6			3	2		2			13
4	Підприємництво, промисловість	5		3	1	1	4	2		1	17
5	Рибне господарство, морська діяльність	1									1
6	Охорона здоров'я, захист споживачів			2	2	1	1	3	1		10
7	Інформаційне суспільство, ЗМІ	1		1		2	1		2		7
8	Внутрішній ринок, послуги	4	2	3	4	4	6	4	4	2	33
9	Дослідження		1					2			3
10	Державне управління							1	1		2
11	Усього	17	9	10	11	14	13	15	8	3	105

* Складено на основі: [10, с. 151].

Аналіз емпіричних досліджень даної проблематики приводить до висновку, що саморегулювання впроваджується в тому випадку, якщо негативний вплив державного регулювання впритул зачіпає об'єкти регулювання.

У цілому можна дійти висновку про те, що нові виклики ринку спонукали як науковців, так і практиків до застосування новітніх способів регулювання. Дослідження підтвердили, що впровадження альтернатив державного регулювання здійснюються за умови, коли негативний вплив державного регулювання зачіпає інтереси ринкових суб'єктів. Подальші дослідження повинні спрямовуватися на пошук вітчизняної моделі регулювання ринку небанківських фінансових послуг, концептуальною основою якої буде упровадження альтернативних способів державного регулювання.

Література:

1. ACCC [2011]: Guidelines for developing effective voluntary industry codes of conduct. Australian Competition and Consumer Commission, <http://transition.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/658186>.
2. Bartle I.–Vass P. [2005]: Self-regulation and the regulatory state – a survey of policy and practice. CRI Research Report No. 17.
3. BRE [2011a]: One-in, One-out: Statement of New Regulation. HM Government.
4. BRE [2011b]: Sunsetting Regulations: Guidance. HM Government.
5. BRTF [2005]: Routes to Better Regulation. A guide to alternatives to classic regulation. Better Regulation Task Force.
6. Coglianese C., Mendelson E. [2010]: Meta-regulation and self-regulation. The Oxford Handbook of Regulation. Oxford University Press.
7. Dolan P., Hallsworth M., Halpern D., King D., Vlaev I. [2010]: MIN DSPACE: Influencing behavior through public policy. Cabinet Office, Institute for Government.

8. EESC (2005): The Current State of Co-regulation and Self-Regulation in the Single Market. European Economic and Social Committee, Brussels.
9. *Hepburn G.* [2009]: Alternatives to traditional regulation. Report prepared for the OECD Regulatory Policy Division.
10. *Hoogen van den T, Nowak T.* (2009): The emergence and use of self-regulation in the European decision-making process: Does it make a difference?
11. Interinstitutional Agreement on better law-making. European Parliament, Council, Commission(2003/C321/01)
12. *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A.* [2008]: The Economic Consequences of Legal Origins. Journal of Economic Literature, Vol. 46. No. 2., P. 285–332.
13. *Lee C.* [2005]: Legal traditions and competition policy. The Quarterly review of Economics and Finance, Vol. 45. no. 2–3., P.236–257.
14. *Ogus A., Carbonara E.* [2011]: Self-regulation. Production of Legal rules. Edward Elgar, P. 228–252.
15. TIS [2000]: Industry Self-Regulation in Consumer Markets. Report prepared by the Taskforce on Industry Self-regulation. Commonwealth of Australia.
16. *Valentiny Pál* [2008]: Hogyan mériк az ágazati szabalyozó szervezetek hatékonyságát? Közgazdasági Szemle, 55. évf. 10. sz. 891–906.
17. White Paper: European governance. A white paper. COM(2001) 428 final.

***Bacho R. J.* Evolution of alternatives to state regulation.**

In the article the search and assessment of alternative regulation methods to state regulation has been made. It has been scientifically substantiated and proved the existence in the practice of economic processes regulation in developed countries of such ways of regulating as self-regulation, co-regulation (metaregulation) and institutional regulation. The article proves that it's difficult to clearly identify and classify these alternatives to state regulation, which is explained by constant change of regulatory processes. Solving of various problems requires formation of different approaches to the regulation, most of which are a combination of different set of regulations tools.

Key words: regulation, state regulation, co-regulation, institutional regulation, self-regulation, metaregulation.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК 364.48

Л. В. Козлова,

к.держ.упр.,

докторант Інституту проблем державного управління

та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України,

м. Київ

**ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Розглянуто фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (статті формування місцевих бюджетів) відповідно до змін у Бюджетному кодексі України та процесів децентралізації, що відбуваються на сучасному етапі. Увагу приділено підвищенню ефективності в управлінні об'єктами соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: фінансовий ресурс, місцеве самоврядування, соціальна інфраструктура, управління соціальною інфраструктурою, децентралізація публічного управління.

На ефективне функціонування регіональних комплексів різних рівнів (у тому числі і міст) впливають показники розвитку їхньої соціальної інфраструктури. В умовах реформування та децентралізації публічного управління проблеми фінансового забезпечення розвитку соціальної інфраструктури потребують окремого дослідження. Важливим завданням управління соціальною інфраструктурою є підвищення її ефективності, що забезпечується раціональним розміщенням її об'єктів у межах адміністративно-територіальної одиниці. Постає необхідність оптимізації розміщення об'єктів соціальної інфраструктури міст та адміністративно-територіальних одиниць, що пов'язано з обґрунтуванням оптимальних розмірів її об'єктів з урахуванням конкретних місцевих економічних, демографічних і природних умов, фінансових джерел та їх розмірів, яких потребують ці об'єкти.

Управління соціальною інфраструктурою висвітлюється у працях О. Берданової, М. Бутка, В. Вакуленка, Б. Данилишина, І. Іванової, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Новикова, М. Орлатого, Р. Плюща, Ю. Сурміна та інших вітчизняних і зарубіжних науковців. Важливу роль відведено складовим соціальної інфраструктури, методам публічного управління, які при цьому можуть бути використані, механізмам державного управління соціальною інфраструктурою та ін. Водночас, під час реформування системи публічного управління, що пов'язано із запровадженням нових підходів до управління об'єктами соціальної інфраструктури, доцільно визначити обсяги фінансових ресурсів, що мають бути залучені при цьому.

Метою статті є дослідження фінансових ресурсів в управлінні соціальною інфраструктурою адміністративно-територіальних одиниць у контексті реформування та децентралізації публічного управління в Україні.

Основною складовою регіонального розвитку є рівень розвитку соціальної інфраструктури. Під соціальною інфраструктурою розуміють комплекс галузей, що виділяються в системі суспільного поділу праці за функціональним призначенням у процесі відтворення задоволення потреб населення в послугах. На розвиток соціальної інфраструктури впливає просторовий чинник, тож її функціонування пов'язане з населенням конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Соціальна інфраструктура має чітко виражений територіальний характер, оскільки пов'язана з обслуговуванням людей, які мешкають у поселеннях міського та сільського типу і мають бути забезпечені сприятливими умовами життєдіяльності. Вона впливає на відтворення робочої сили, темпи розвитку та ефективність суспільного виробництва. З регіональних позицій розвиток соціальної інфраструктури створює передумови для запобігання необґрунтованій міжрегіональній міграції населення, розширення сфери праці та ін.

Основним суб'єктом управління соціальною інфраструктурою регіонів є територіальні громади та органи місцевого самоврядування різних рівнів, яким територіальні громади надають відповідні повноваження, а також місцеві органи виконавчої влади в частині делегованих повноважень.

Основним економічним важелем регулювання соціального розвитку населених пунктів чинне законодавство визначає бюджетне фінансування за рахунок державного і місцевого бюджетів. Останніми роками загальний обсяг інвестицій у відтворення матеріальної бази соціальної сфери значно зменшився, галузева структура, склад і розміщення об'єктів формуються значною мірою стихійно. Оскільки серед бюджетних асигнувань на підтримку розвитку соціальної інфраструктури переважає відшкодування витрат господарств на будівництво відповідних закладів, органи державного управління практично не мають змоги управляти цим процесом. Тому найбільше коштів витрачено на створення інженерних

комунікацій (насамперед, будівництво газопроводів) та значно менше – на зміцнення матеріальної бази освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення [4, с. 156].

Формування нового механізму управління соціальним розвитком регіонів має передбачати децентралізацію функцій, за якою вищому рівню управління передаються лише ті з них, які не може чи не зацікавлений виконувати нижчий рівень. Зокрема, сільська рада здійснює будівництво дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, а також закладів торгівлі та служби побуту, лікувальних та інших медичних установ, тобто соціальних об'єктів щоденного користування. Районний рівень забезпечує населення соціальними об'єктами періодичного попиту, а у віданні областей зосереджуються функції координаційного характеру. Вони координують діяльність усіх структур за вертикаллю, формують соціальні програми, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів [4, с. 156].

За часи незалежності близько 70 % об'єктів соціальної інфраструктури було передано на баланси міських, сільських та селищних рад [6]. Водночас, застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично було позбавлено можливості самостійно вирішувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою, тому що були залежні від дотацій або тому, що в них вилучалися зайві кошти. В Україні переважна більшість видатків соціальної сфери передавалася на рівень громад для фінансування з місцевих бюджетів. Видатки на соціально-культурну сферу (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення) складала переважну частину видатків місцевих бюджетів. Виконання цих соціальних зобов'язань держави потребує відповідного фінансового забезпечення.

Отже, органи місцевого самоврядування не мали достатніх фінансових ресурсів для ефективного управління соціальною інфраструктурою населених пунктів. Унаслідок недостатності коштів місцевих бюджетів більшу частину їхніх видатків спрямовувалося на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, передусім – на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування (у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70 %) [6]. Видатки розвитку, які мали б вирішити суттєві проблеми житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, проблеми життєзабезпечення громади, залишалися постійно недофінансованими.

Рівень розвитку галузей соціальної інфраструктури значно відстає від сучасних вимог суспільства. Матеріальна база галузей цього комплексу становить лише 48-50 % нормативного рівня [7, с. 31]. Понад 7 млн жителів України стоять у черзі на одержання житла. У складному становищі перебуває медичне обслуговування населення, скоротилась середня тривалість життя, зменшилась народжуваність, поглиблюються процеси депопуляції населення країни. Рівень освіти значно відстає від освітнього потенціалу розвинених країн, значна кількість структур культури і мистецтв узагалі втратили попередні масштаби діяльності й творчості. Знижується інтелектуальний потенціал суспільства [7, с. 31].

Найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери населених пунктів України є такі [6]:

- невпорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури;
- недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування та розвитку відповідних об'єктів та відсутність дієвих стимулів залучення коштів з інших джерел;
- недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури;

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

– недостатній рівень кадрового забезпечення, низька кваліфікація працівників та незадовільні умови праці в галузі;

– низька якість послуг, що надаються населенню цими об'єктами.

Отже, реалізація європейських стандартів та ефективного управління соціальною інфраструктурою повинні ґрунтуватися не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету та розширенні спектра соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості та ефективності надання послуг соціальної сфери, створенні та впровадженні правових і організаційних умов недопущення зниження рівня життя населення України.

У роз'ясненнях щодо концепції реформування та децентралізації, що розпочалися в 2014–2015 рр. в Україні, зазначається, що в старій системі (до реформування. – *Прим. авт.*) органи місцевого самоврядування завжди були на другорядних позиціях, що, власне, і є однією з передумов для проведення реформ в Україні [5; 8]. На них покладали відповідальність, але не забезпечували відповідними фінансовими інструментами. У концепції реформи і пропозиціях щодо змін у Конституції України чітко сказано, що повноваження органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені відповідними фінансами [5]. Органи місцевого самоврядування матимуть, зокрема, як дотації, так і частку від загальнонаціональних податків. Якщо у місцевій владі через державні рішення виникнуть додаткові витрати, то це теж має компенсувати держава [8].

У Бюджетному кодексі України бюджети місцевого самоврядування визначаються як бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (у тому числі й районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [1].

Механізм розподілу податків між органами різного рівня і державою згодом має бути визначений у змінах до цього Кодексу. Ці процеси моделюють спільно з польськими експертами, які вже робили такі розрахунки для реформи місцевого самоврядування в Польщі. Отже, відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України (розділ III “Місцеві бюджети”) визначається склад доходів загального фонду бюджетів міст, районних бюджетів та об'єднаних територіальних громад [1].

Відповідно до зазначеної статті до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать [1]:

– 60 % податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1.1 частини другої ст. 29 цього Кодексу), що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя);

– 40 % податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1.1 частини другої ст. 29 цього Кодексу), що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території міста Києва та зараховується до бюджету міста Києва;

– державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;

– акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;

– податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади, зараховується, відповідно, до районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;

– податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується, відповідно, до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування;

– 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло та ін. (різноманітні штрафні санкції та адміністративні стягнення тощо).

Отже, у цілому можна констатувати, що до місцевих бюджетів передаються: 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 80 % екологічного податку; з нових платежів – акцизний податок, 25 % плати за надра; податок на майно (комерційна нерухомість, легкові автомобілі з об'ємом двигуна понад 3 тис. см³); єдиний податок; податок на прибуток комунальних підприємств, місцеві збори.

Поправки до Бюджетного та Податкового кодексів, ухвалені наприкінці 2014 р., і передача місцевим бюджетам низки податків і зборів мали б принести органам місцевого самоврядування в 2015 р. додатковий ресурс в 45 млрд грн [3].

Зміни в Бюджетному кодексі України пов'язані з децентралізацією в країні і спрямовані на те, щоб замінити систему балансування доходів і витрат на нову систему вирівнювання податкоспроможності території.

До запровадження реформи близько 70 % податків забирались до центрального бюджету і потім уже розподілялись на потреби областей, мета ж запропонованої бюджетної децентралізації полягає в тому, щоб 65 % зібраних податків залишати на місцях і 35 % – вилучалися в бюджет держави на виконання делегованих повноважень [3]. Отже, децентралізація передбачає більш ефективне управління соціальною інфраструктурою та пов'язана з енергоефективністю, будівництвом, розпорядженням земельними ресурсами тощо.

Необхідно надалі розробляти законодавчі рішення, які мають стимулювати територіальні громади та органи місцевого самоврядування бути конкурентними, залучати інвестиції у вигляді додаткових ресурсів, розвивати соціальну інфраструктуру. Але для того, щоб чітко розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зокрема і в частині фінансових джерел та ресурсів, необхідно удосконалити ще близько 150 чинних законів України [8].

В умовах європейської інтеграції України, її наближення до норм і стандартів Європейського Союзу, у тому числі й у сфері публічного управління, виникає

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

необхідність підвищення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування в управлінні соціальним та економічним розвитком відповідних територій. Зокрема, це стосується можливостей збільшення впливу на діяльність галузей місцевої економіки, пов'язаних із задоволенням потреб відповідної територіальної громади, здатності забезпечувати при цьому раціональне використання трудових і природних ресурсів, зростання ефективності економіки міста та активного розвитку соціальної сфери.

Держава та місцеве самоврядування мають управляти соціальною інфраструктурою на основі таких принципів [2]:

- забезпечення державної підтримки розвитку галузей соціальної інфраструктури на рівні, що дає можливість населенню одержувати послуги в обсягах, які гарантують нормальні умови життєдіяльності;

- максимального залучення недержавних коштів на утримання й розвиток установ соціально-культурного призначення;

- комерціалізації соціальної інфраструктури, діяльності її установ, яка має здійснюватися лише за умови, що впровадження тут ринкових відносин не завдасть шкоди суспільству.

З урахуванням цих принципів, реформування та зміна методики управління соціальною інфраструктурою має бути комплексною відповідно до децентралізації публічного управління. Умовами комплексного розвитку соціальної інфраструктури на місцевому рівні є: врахування місцевих чинників, що визначають обсяг і структуру потреб населення в послугах; розроблення й використання нормативів з урахуванням особливостей населених пунктів; досягнення оптимальних меж і внутрішньорегіональних пропорцій у розвитку соціальної інфраструктури; обґрунтоване визначення обсягів капітальних вкладень у галузі соціальної інфраструктури та їхній розподіл за підгалузями; узгодження будівництва об'єктів соціальної інфраструктури з потужностями будівельних організацій тощо.

Реформа місцевого самоврядування йде в узгодженні з реформою регіональної політики. Завданням державної регіональної політики є підтримка стратегічних для регіонів проектів. Те, що пропонує реформа децентралізації, відповідає потребам громадян України, де б вони не мешкали. Повноцінне місцеве самоврядування покаже перспективи розвитку держави.

Державне управління соціальною сферою повинне здійснюватися на всіх рівнях. Провідна роль у цій ланці належить територіальним органам управління та самоврядування. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у формуванні соціальних програм, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів.

При управлінні соціальною інфраструктурою як відкритою системою, що розвивається, ставиться мета досягнення такого стану системи, який забезпечить найбільш повне задоволення потреб населення в послугах та створення умов життєдіяльності населення на певній території. Основними джерелами фінансування освіти та культури залишаються кошти державного та місцевих бюджетів. Поряд із цим мають створюватися умови для подальшого залучення до сфери освіти та культури додаткових недержавних джерел фінансування. В умовах децентралізації виникає необхідність нових методів в управлінні соціальною інфраструктурою та розроблення певної моделі управління регіональною соціальною інфраструктурою, що має бути розглянуто в подальших наукових дослідженнях.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page1>.
2. Денісова Н. В. Побудова моделі управління регіональною соціальною інфраструктурою. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/PRNIT_2006/Economics/16049.doc.htm.
3. Децентралізація дасть місцевим бюджетам у 2015 році 45 млрд грн, – Яресько. Інтерв'ю з Міністром фінансів України від 13 січня 2015 р. Еспресо ТВ. – Режим доступу : http://espreso.tv/news/2015/01/13/decentralizaciya_dast_miscevym_byudzheta_m_u_2015_roci_45_mlr_d_hrn_yaresko.
4. Малік М. Й. Про державне регулювання розвитку сільських територій / М. Й. Малік // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 156.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/konceptsiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporjadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r-n-333-r-pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451>.
6. Проблеми та перспективи управління розвитком соціальної інфраструктури на місцевому рівні. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/April/7.htm>.
7. Тодосійчук В. Л. Регіональна економіка : підручник / В. Л. Тодосійчук. – Вінниця : ВДАУ, 2008. – 434 с.
8. 17 питань про реформу, або Як відбудеться перебудова системи влади в країні. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>.

Kozlova L.V. The problems of financial securement of social infrastructure under decentralization.

The article deals with the financial resources of local government (mechanisms of formation of local budgets) in accordance with the amendments made to the Budget Code of Ukraine and the decentralization processes that occur at the modern stage. Attention is given to improving efficiency in the management of social infrastructure of the administrative-territorial units.

Key words: financial resources, local government, social infrastructure, social infrastructure management, decentralization of public administration.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК [378 : 372.77] (477)

А. В. Ромін,

к.т.н., доцент,

проректор-начальник факультету цивільного захисту

Національного університету цивільного захисту України,

м. Харків

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ
СИСТЕМИ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ
ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ**

Проаналізовано сучасний стан розвитку системи вищої освіти та управління вищими навчальними закладами, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їхню роль у покращенні економічного стану вузу.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, державне регулювання, концепція, органи державної влади, освітні послуги, управління.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Питання державного регулювання системи управління вищими навчальними закладами – це проблема, широко обговорювана у світі. Різноманіття концепцій і практичних підходів до управління вищими навчальними закладами в Україні та зарубіжних країнах зумовлене істотними відмінностями в організаційних структурах систем вищої освіти, в їхніх правових основах, а також національними традиціями, що склалися в кожній із країн, та парадигмою управління економікою в цілому. Разом із тим у цьому питанні досить чітко простежуються спільні тенденції, головними з яких є децентралізація і демократизація державного управління, розширення автономії вищих навчальних закладів з одночасним посиленням їхнього включення у вирішення проблем соціально-економічного розвитку суспільства, його розбудови, організація управління й фінансування освітнього процесу на основі ринкових моделей.

Грунтовне дослідження різних аспектів державного регулювання розвитку вищих навчальних закладів міститься у працях І. Зязюна, Л. Карамушки, К. Корсака, В. Майбороди, В. Огаренка, В. Пікельної, Н. Протасової, В. Скуратівського, В. Токаревої, В. Шиловой та інших учених. Однак аналіз монографічних і періодичних джерел інформації у сфері державного управління з проблематики статті показав, що загалом питання вдосконалення державного регулювання системи надання освітніх послуг вищими навчальними закладами в умовах модернізації освіти є недостатньо дослідженими.

Метою статті є проаналізувати механізми державного регулювання системи надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України.

Ретроспективний аналіз тенденцій розвитку вищої освіти в Україні показав, що сучасний стан цього сектора економіки країни характеризується активними процесами модернізації, у ході яких вносяться зміни як в організаційно-функціональну структуру системи освіти, так і в зміст і технології процесу навчання. Суперечності й проблеми як усередині системи освіти, так і в макроекономіці загалом викликають підвищений інтерес дослідників до аналізу стану і розвитку як окремих сегментів цієї сфери (зокрема, вищих навчальних закладів), так і цілих функціональних підсистем (наприклад, системи безперервної освіти).

Дослідження також підтверджують, що система управління вищими навчальними закладами України не відповідає повною мірою потребам нестримно змінного суспільства. Розривом системних зв'язків між гуманітарною, природничо-науковою й техніко-технологічною складовими вищої освіти пояснюється багато в чому неадекватний вимогам сучасного економічного розвитку рівень кваліфікації кадрового потенціалу [4].

Проблеми вищої школи в Україні повинні розглядатися в загальносвітовому контексті трансформації інституційних основ освіти (зокрема, активного поширення парадигми Болонського процесу) в умовах інформаційного суспільства і глобалізації політики й економіки. Отже, глобальні зміни в суспільстві й економіці зумовили необхідність розроблення ефективних методів організації та регулювання системи управління вищими навчальними закладами як найважливішою складовою економіки, що функціонує в ринкових умовах господарювання (рис. 1).

Визначення напрямів реформування системи управління вищими навчальними закладами в Україні повинне здійснюватися з урахуванням специфіки змісту самого освітнього процесу, а також якісних і кількісних параметрів її найважливішої складової – економічного потенціалу вищої школи.

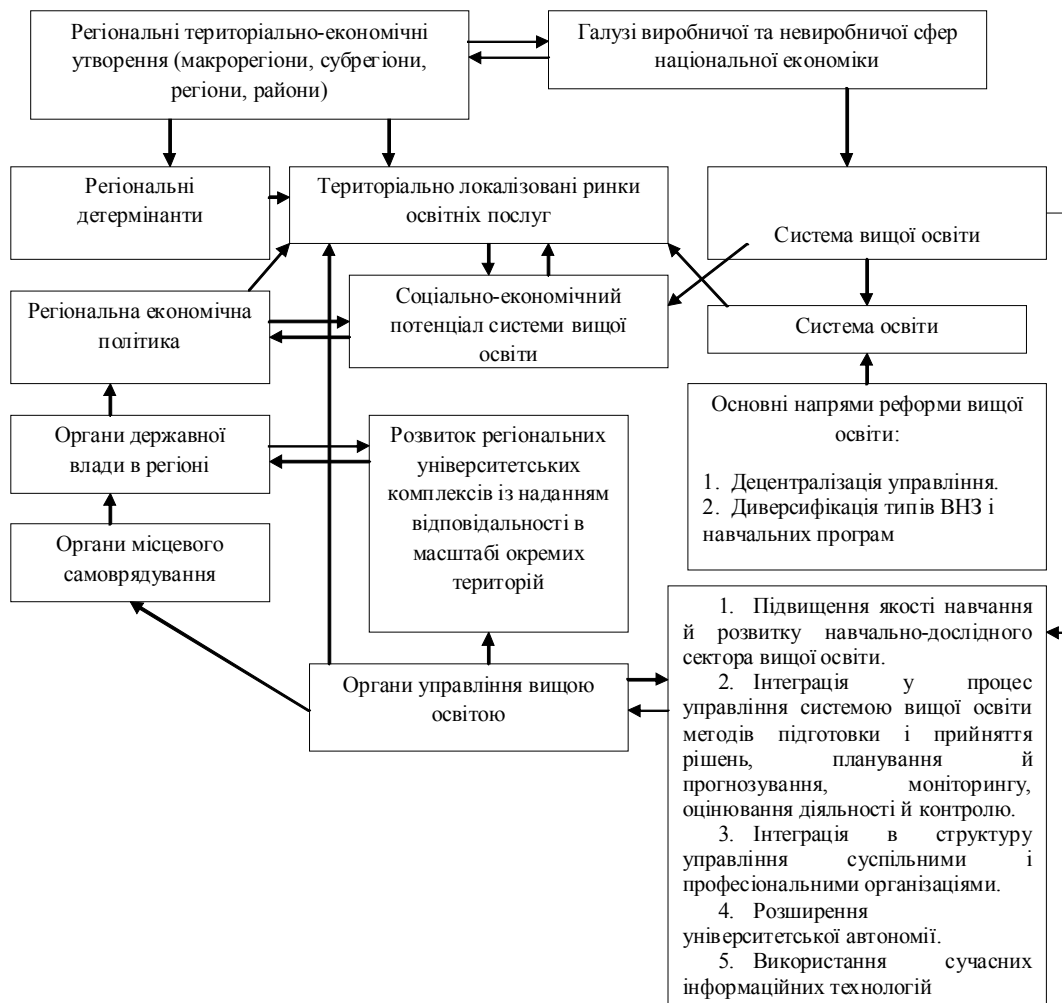


Рис. 1. Фактори впливу на формування системи вищих навчальних закладів на регіональному рівні

Перехід української суспільно-економічної системи на ринкову модель розвитку супроводжується поширенням ринкових форм господарювання на ті види діяльності, що традиційно вважаються непродуктивними. Це підтверджує велике значення і роль сфери вищої освіти як найважливішої складової соціально-економічного прогресу. Інтелектуальний потенціал громадян, рівень їхньої освіти є сьогодні головною умовою й чинником добробуту і стійкого розвитку сучасного суспільства, що детермінує особливу роль системи освіти. Дослідження економічного змісту господарських відносин системи освіти ускладнене специфікою блага (продукту), що виробляється та реалізовується у сфері освітніх послуг. У сучасній науковій літературі, присвяченій проблемі управління системою вищої освіти, відсутня єдина точка зору щодо змісту і форм функціонування господарського механізму системи освіти в умовах ринку.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

У дослідженнях вітчизняних економістів можна виділити два основних підходи до визначення освітніх послуг [1]:

- освітні послуги – це система знань, інформації, умінь і навичок, використовуваних із метою задоволення різноманітних потреб людини, суспільства і держави;
- освітніми послугами зветься комплекс таких послуг, які безпосередньо пов'язано з реалізацією головних цілей освіти, здійсненням його суспільної місії.

Аналізуючи наведені визначення, можна дійти висновку, що цільовою функцією освіти є збільшення цінності людини як особи, працівника, громадянина. Специфіка освітніх послуг виявляється в їхніх класичних характеристиках (невідчутність, невіддільність від джерела, непостійність якості, неможливість збереження) та індивідуальних рисах (рис. 2).



Рис. 2. Сутність освітніх послуг у системі вищої освіти

Неможливість збереження освітніх послуг проявляється двояко. По-перше, неможливо надати послуги в повному обсязі заздалегідь і складувати їх, як матеріальний товар, в очікуванні підвищення попиту. По-друге, з часом людина забуває отриману інформацію, знання. У зв'язку з розвитком науково-технічного прогресу відбувається також старіння знань.

До специфічних особливостей освітніх послуг найчастіше відносять:

- високу ємність інтелекту;
- відстрочення у виявленні результативності й залежність результатів від умов майбутньої роботи і життя випускника вищого навчального закладу;
- відносна тривалість виконання;
- необхідність подальшого супроводу й оновлення послуг;
- залежність послуги від місця її надання і місця проживання потенційних студентів;
- висока вартість;
- неможливість перепродажу тощо.

При цьому висока інтелектуальна ємність може бути опосередкована високим рівнем товарності освітньої послуги як економічної форми господарювання [3].

Розгляньмо сутність освітньої діяльності суб'єктів ринку освітніх послуг, тобто вищих навчальних закладів, визначивши, зокрема, й те, у чому полягає специфіка освітньої діяльності і чи можна її порівняти з діяльністю в інших сферах.

Сама діяльність сприймається або як вільна творчість, або як ззовні зумовлена активність-праця. Саме праця в умовах товарного виробництва найбільшою мірою виявляється як свідома і доцільна фізична або розумова діяльність, що виступає реакцією людини на зовнішнє оточення і є засобом для задоволення її фізіологічних і соціальних потреб, відмінних від потреби у вдосконаленні власної особи. А творчість свідомо сприймається людиною як породжувана внутрішнім прагненням до самореалізації діяльність, що не відтворюється як у своєму процесі, так і в результаті іншими людьми і може через це порівнюватися з діяльністю інших людей.

Головною рушійною силою, здатною забезпечити прогрес суспільства, є творча людина з високим рівнем професійної підготовки, яка має можливість розкрити свої здібності, зарекомендувати себе з найкращого боку й отримати визнання суспільства.

Поняття “освіта” означає механізм і одночасно середовище, у якому відбувається становлення й розвиток індивіда, а значить, суспільства і людства в цілому. Під освітою ми розуміємо централізований процес виховання й навчання на користь людини, суспільства, держави, що супроводжується досягненням людиною встановлених державою освітніх рівнів. Нормативність цього визначення полягає у вказівці на необхідність досягнення певних державних освітніх рівнів (стандартів освіти) у поєднанні з навчанням і вихованням. Що ж до практичної реалізації поєднання інтересів особи, суспільства і держави, то це поєднання сьогодні в Україні є вкрай розбалансованим.

Разом із тим економічний зміст поняття “освіта” має більш універсальну характеристику. Світовий досвід показує, що розвинений ринок освітніх послуг, – це запорука не лише виходу країни з кризи, а й фактор, що забезпечить поступальний розвиток, прогрес усіх сфер життя суспільства. Розуміння цього положення дуже важливе для визначення пріоритетів розвитку держави в цілому [2].

Значна роль освітніх послуг знаходить теоретичне відображення в низці концепцій соціального й економічного розвитку, серед яких виділяються концепції постіндустріального суспільства, теорія людського капіталу тощо. Найбільш детально усе більшу роль знань, інформації в суспільному розвитку розкрито в концепції інформаційного суспільства. У минулому земля, праця і капітал були ключовими факторами виробництва. Сьогодні в багатьох галузях економіки інформація стає головною складовою.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Конкретизуючи вищенаведені положення, необхідно враховувати подвійний характер освіти як процесу і результату.

Це визначено такими проявами людської активності, як мотивація, цілепокладання й відносини між людиною та зовнішнім середовищем. Зауважимо, що хоча форма продукту праці може бути різною, безперечним є те, що він є благом, що прямо або опосередковано задовольняє матеріальні потреби виробника. При цьому однією з основних характеристик продукту праці є його відтворюваність, тобто здатність індивіда створювати аналогічний продукт за аналогічних умов. При цьому продукт праці у процесі обміну може переходити від одного індивіда до іншого. Але у сфері освіти і процес, і результат тільки частково характеризуються як праця і продукт. Саме це визначає специфіку виробництва продукту в цій сфері.

Оскільки освітні послуги характеризуються значним обсягом інтелекту і представлені широким полем особистих контактів виробника і споживача, то діяльність у сфері освіти може характеризуватися, з одного боку, як праця, а з іншого – як творчість.

Література:

1. Марцин В. Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27/35.
2. Оболенська Т. Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Оболенська. – К. : КНСУ, 2001. – 208 с.
3. Огаренко В. М. Розвиток вищої школи в умовах змін ринкового середовища / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (19). – С. 136–142.
4. Шилова В. І. Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг / В. І. Шилова // Держава та регіони. Серія “Державне управління”. – 2006. – № 4. – С. 191–194.

Romin A. V. State regulation of educational services system by higher educational establishments in Ukraine.

This article analyzed current state of higher education and management of higher education institutions, the problems of quantitative and qualitative parameters of educational services and their role in improving the economic situation of high school.

Key words: higher education establishments, state regulation, conception, public authorities, educational services, management.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК 338.23:330.341.42

А. А. Смаглюк,

к.е.н., ст. викл. кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ, м. Харків

ГАЛУЗЕВА ТА ТЕХНОЛОГІЧНА СТРУКТУРИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Розкрито якісні параметри, з'ясовано значення раціональних галузевих і технологічних пропорцій та визначено основи напрями структурної політики в контексті їхньої раціоналізації для економіки України.

Ключові слова: галузева та технологічна структури економіки, структурні пропорції, структурна перебудова, структурна політика.

В умовах формування нової цивілізаційної парадигми соціально-економічного розвитку України, базовою складовою якої є інноваційна, нерегульований характер трансформаційних процесів і відсутність прогресивних структурних перетворень у вітчизняній економіці підштовхує країну до економічної деградації та відсуває її на периферію світових економічних процесів. Без раціоналізації структурних пропорцій вітчизняної економіки навряд стане можливим досягти підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки та досягти такого стану економіки, який дозволяв би зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і був би здатний задовольняти потреби особи, сім'ї, суспільства, держави з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Дослідженню питань структурної перебудови національної економіки та її взаємозв'язку з економічним розвитком займається багато вітчизняних учених, зокрема В. Геєць, І. Крючкова, Є. Лібанова, А. Павлюк та ін. Та незважаючи на значну кількість публікацій, зазначимо, що у вітчизняній теорії та практиці формування структурних процесів немає комплексного стратегічного підходу з урахуванням реалій та перспектив розвитку країни.

Мета статті – дослідити закономірності та проаналізувати ефективність трансформації галузевої і технологічної структури економіки України, визначити напрями удосконалення їх.

Визначальною умовою подальшого розвитку суспільства в сучасних ринкових умовах є не лише просте розширення та кількісне зростання його параметрів, а й структурні зрушення (перехід від ресурсоспоживчої до ресурсощадної стратегії) [8].

Говорячи про структурні зрушення, не можна оминати питання їхньої ефективності (динамічної складової поняття структурної ефективності) [6].

Структурні зрушення настільки ефективні, наскільки швидко вони досягають мети, що стоїть перед суспільством. Структуру економіки можна назвати ефективною, якщо має місце підвищення продуктивності, зниження матеріало- і енергоємності продукції та, як наслідок, відповідність продуктів, що виробляються, до потреб суспільства.

До основних показників ефективності, погоджуючись з [6], можна віднести: ступінь задоволення суспільних потреб; зростання валового національного продукту і національного доходу; формування раціональних пропорцій відтворення; збільшення прибутковості й рентабельності роботи підприємств.

Як показує сучасна економічна криза, структурна незбалансованість є однією з головних причин її (кризи) виникнення, а наслідки такої незбалансованості можуть мати затяжний характер.

Оскільки загально визнаним макроекономічним показником, що відбиває як обсяг національного багатства, так і його галузеву структуру, є валова додана вартість (ВДВ), нами був проведений його статистичний аналіз у розрізі видів економічної діяльності (КВЕД-2008). Виходячи з беззаперечної конкурентної переваги України в кількості земель сільськогосподарського призначення, для порівняння з Україною ми вибрали країни (табл. 1), що мають, з одного боку, високий дохід на душу населення, а з іншого – однакову або близьку до вітчизняної площу цих земель.

Для оцінювання ефективності динаміки якості галузевої та технологічної структури економіки України ми використали метод оцінювання різних структур на основі вимірювання пропорційності, запропонований П. Ватником [3]. Цей метод припускає використання коефіцієнта пропорційності:

$$Prop[X,Y] = \frac{\overline{XY^2}}{X^2Y^2}, \text{ або } Prop[X,Y] = \frac{(\sum_i X_i Y_i)^2}{(\sum_i X_i^2)(\sum_i Y_i^2)}.$$

Характеристика країн, схожих з Україною за площею земель сільськогосподарського призначення у 2007 р. [4]

Характеристика / Країна	Україна	Канада	Франція	Іспанія	Велика Британія	Німеччина	Італія
Площа землі сільськогосподарського призначення (тис. км ²)	429,8	718,9	296,3	283,1	177,9	173,5	144,9
ВНД* на душу населення за методом Атласу (у фактичних доларах США)	2 570	40 330	38 900	30930	44 490	39 440	34 030

*Валовий національний дохід.

Цей коефіцієнт є структурною характеристикою, що визначає ступінь взаємної пропорційності змінних; йому притаманні такі основні властивості:

- незалежно від розмірності змінних він завжди величина безрозмірна;
- за будь-яких $a, b > 0$ справедлива рівність

$$Prop[aX, bY] = Prop[X, Y];$$

- можливі значення коефіцієнта пропорційності лежать у межах

$$Prop[X, Y] \leq 1.$$

Змістовно коефіцієнт пропорційності являє собою числову міру близькості між структурою, що її оцінюють, та еталонною структурою. Коли вони повністю збігаються, $Prop[X, Y] = 1$.

Оскільки використання коефіцієнта пропорційності для оцінювання якісних характеристик структур, що досліджуються, передбачає визначення еталонної структури, то як такий галузевий еталон нами розраховане середнє значення часток кожної галузі у ВДВ за досліджуваною сукупністю країн, визначених у табл. 2, станом на передкризовий 2007 р.

Вибір середньої зумовлений тим, що ми не можемо ранжувати галузі ВДВ залежно від їхньої значущості: для повсякденного життя кожна галузь є важливою. Водночас, як еталон ми не можемо вибрати галузеву структуру якоїсь однієї країни, оскільки в такому випадку не буде враховано особливості країни.

З рис. 1 видно, що найбільш яскравими з точки зору їхньої інтенсивності є якість зростання та структурна динаміка Німеччини та Великобританії.

Та коли Німеччина значне зрушення в бік покращення якості її галузевої структури здійснила в період з 1970–1975 рр., то Великобританія значного прориву досягла трохи пізніше – з 1985 по 1990 рр. Найкращі стартові показники були у Франції та Канади, але тільки галузеву структуру Франції впродовж 1990–2000 рр. можна вважати еталонною.

Що стосується галузевої структури України, то її якісна характеристика значно поступається показникам усіх використаних вище для порівняння країн. Щобільше, якість структури української економіки перебуває на рівні 1970-х рр. таких країн, як

Іспанія, Італія, Великобританія та Німеччина. Проведене оцінювання ефективності галузевої структури економіки України на основі вимірювання коефіцієнта пропорційності показало, що найбільш наближеною до раціональної (для України – з точки зору її найголовнішої конкурентної переваги) галузева структура економіки була в 2009 р. (0,78), коли узагальнений аналіз структури виявив її найвищу ефективність (78,8 %) і результативність (44,1 %), проте це не стало ознакою високої ефективності структурних змін. У вітчизняній економіці продовжують домінувати енергоємні та матеріаломісткі виробництва, які постійно майже монопольно залежні від імпорту паливно-енергетичних ресурсів.

Таблиця 2

Динаміка галузевої структури України та значення еталону, % до ВДВ [2; 9]

Секція КВЕД	2001 р.	2009 р.	2012 р.	2014 р.	Еталон
A	16,1	7,8	8,9	11,8	1,8
B					
C	4,6	4,8	6,6	5,8	1,6
D	19,4	16,7	14,7	13,1	16,1
E	6,1	3,8	3,8	3,9	2,3
F	4,0	2,5	3,1	2,6	7,1
G	12,2	15,3	17,2	16,4	10,9
H	0,6	0,9	0,9	0,7	3,4
I	13,4	11,5	10,3	11,5	6,7
J	2,9	7,9	5,6	5,1	5,7
K	6,9	11,3	11,6	12,0	22,4
L	4,1	5,5	5,3	5,5	6,3
M	4,9	5,8	6,0	5,7	4,9
N	3,3	4,1	4,3	4,1	6,4
O_Q	1,5	2,0	1,8	1,9	4,5

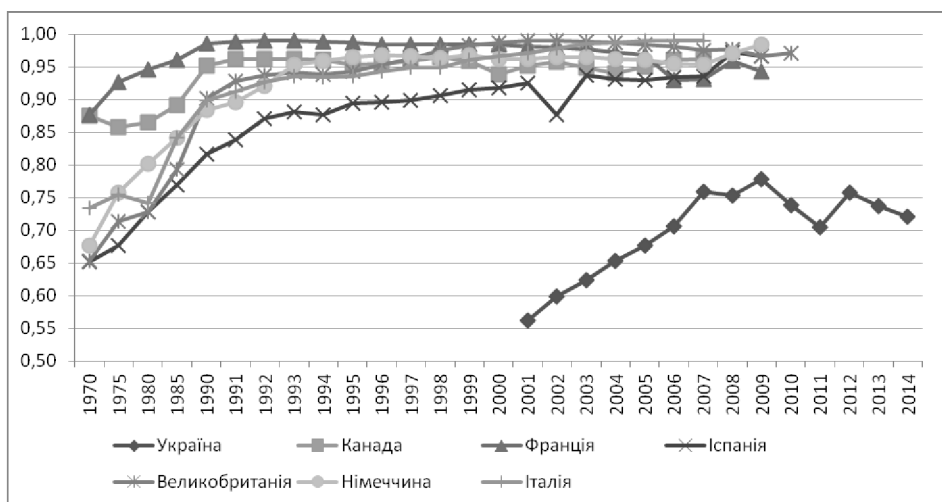


Рис. 1. Динаміка якості галузевої структури ВДВ

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Результати проведеного кореляційного взаємозв'язку між динамікою ВВП і темпами зростання видів економічної діяльності України показали, що найвищим є характер взаємозв'язку між темпами приросту переробної промисловості й ВВП (рис. 2).

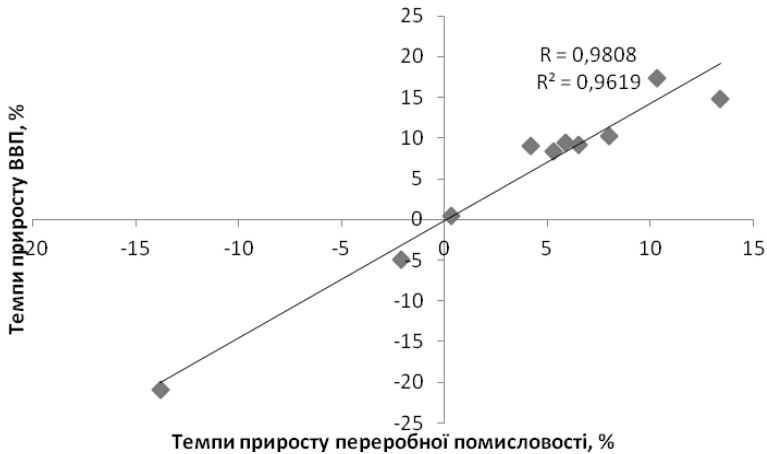


Рис. 2. Вплив темпів зростання переробної промисловості на динаміку валового внутрішнього продукту (ВВП) України

У зв'язку з цим ми вирішили проаналізувати технологічну структуру переробної промисловості вітчизняної економіки за технологічними рівнями і порівняти її з технологічною структурою групи країн EU-27 та з еталонною структурою (табл. 3).

Таблиця 3
Технологічна структура промисловості України і країн групи EU-27, % [5; 7]

Структура	Рівень технологій товарів промисловості, що реалізуються, у 2013 р.		
	EU-27	Україна	Еталон
Усього	100,0	100,0	100,0
Низький рівень технологічності (low technology)	26,00	30,03	30,0
Середньонизькотехнологічні (medium-low technology)	27,00	47,63	21,0
Середньовисокотехнологічні (medium-high technology)	35,00	19,09	30,0
Високотехнологічні (high technology)	12,00	3,25	19,0

У напрямі визначення еталонної структури скористаймося досвідом колег і використаємо “правило однієї п’ятої і половини” [1]. Та перш за все здоровий глузд підказує, що еталонною повинна бути структура, де високою є частка високотехнологічних і середньовисокотехнологічних виробництв. Однак при цьому ми не можемо повністю виключити з реальної економіки низько- та середньонизькотехнологічні виробництва, оскільки вони присутні в усіх економіках, у тому числі у високорозвинених, і створюють, хоч і не велику, але частку національного багатства. Виходячи з цього і використовуючи вищезазначене правило як еталон технологічної структури, визначимо такі частки: високотехнологічні і середньонизькотехнологічні повинні прагнути до 50 %, при цьому

високотехнологічні повинні займати близько 20 %. Що стосується низько- і середньонизькотехнологічних товарів, то їхня частка повинна становити близько 50 %, з переважанням низькотехнологічних товарів.

Результати здійсненого порівняння показали що вітчизняна технологічна структура промисловості, на відміну від європейської, якій притаманна раціональна технологічна структура (коефіцієнт пропорційності дорівнює 0,96), залишається далекою від зазначеного еталону (коефіцієнт пропорційності 0,7). Хоча певні зрушення є: якщо українська технологічна структура переробної промисловості у 2005 р. тільки на 65 % (коефіцієнт пропорційності 0,65) відповідала еталонній, то у 2013 р. – уже на 70 %. Однак це зрушення має двозначну природу. З одного боку, у вітчизняній економіці порівняно з 2005 р. збільшилась частка товарів, що відповідають високому рівню технологій (з 2,7 до 3,3 %), а з іншого – значно підвищилась частка низькотехнологічних товарів (з 26 до 30 %).

Вітчизняна криза – це системна криза, що вимагає системної модернізації. Однак необхідна, у першу чергу, активна структурна політика. Депресія – фаза, у якій зараз перебуває світова економіка, – найкращий час для проведення структурних перетворень. І основними пріоритетними напрямками їх повинні бути: збільшення обсягу нагромадження основного капіталу та споживчих витрат при гармонізації розподілу ВНД між корпоративними секторами економіки; зменшення частки проміжного споживання за рахунок ресурсощадних технологій; усунення диспропорції між вартістю робочої сили та продуктивністю її праці; збільшення експорту високо- і середньовисокотехнологічної продукції за одночасного скорочення паливно-сировинної групи; збільшення бюджетних витрат на науку та ін.

Рецепт успіху України в умовах постійного здорожчання сировинно-енергетичних ресурсів, зношеного вітчизняного технологічного базису за наявності, водночас, науково-технічного, промислового, людського потенціалу і конкурентних переваг (вигідне географічне розміщення, родючі землі) – це комбінована модель до здійснення структурної перебудови. Її основою повинно стати поєднання декількох взаємопов'язаних структурних потоків, коли прискорений індустріальний розвиток поєднується з державним стимулюванням інноваційних процесів у тих напрямках, де існує “критичне” відставання від постіндустріальних економік і присутні конкурентні можливості. Економіці України необхідно здійснити інноваційний прорив у 2015–2025 рр. на висхідній хвилі VI циклу Кондратьєва за одночасної технологічної модернізації, диверсифікації традиційних галузей економіки. При цьому випереджальна стратегія за рахунок розвитку й упровадження інновацій – найкращий варіант. Для забезпечення стійких темпів зростання в довгостроковій перспективі державі необхідно: реалізувати стратегію випереджального розвитку нано- і біотехнологій, ядерної та термоядерної енергетики, інформаційної інфраструктури, провадження сучасних засобів гнучкої автоматизації, програмного забезпечення. З урахуванням притаманних сучасному етапу тенденцій розвитку нових технологій, зокрема зовнішніх, як пріоритетні для України можна виділити такі напрями: екологічно чисте сільськогосподарське виробництво, перероблення твердих відходів, зелена енергетика, інформаційно-комунікаційні технології, розроблення та виробництво новітніх лікарських препаратів.

Проведене оцінювання ефективності галузевої й технологічної структури економіки України показало, що їхня якісна характеристика значно поступається показникам всіх використаних для порівняння країн. Щобільше, якість структури української економіки перебуває на рівні 1970-х рр. таких країн, як Іспанія, Італія, Великобританія та Німеччина. Усе це свідчить про необхідність проведення швидкої структурної реформи вітчизняної економіки.

Література:

1. Анализ динамики отраслевой и технологической структуры экономики стран ОЭСР / А. А. Акаев, А. И. Михайлушкин, А. И. Сарыгулов, В. Н. Соколов // Экон. политика. – 2009. – № 2. – С. 116–127.
2. Валовий внутрішній продукт України за 2014 рік / Експрес-випуск Держкомстату України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov>.
3. Ватник П. А. Измерение пропорциональности / П. А. Ватник // Математическое моделирование в экономике и управлении : сб. науч. тр. – СПб. : СПбГИЭУ, 2009. – Вып. 2.
4. ВНД на душу населення за методом Атласу (у фактичних доларах США). – Режим доступу : <http://data.worldbank.org>.
5. Зовнішня торгівля України товарами та послугами. Статистичний збірник / Держкомстат України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Красильников О. Ю. Структурные сдвиги в экономике: теория и методология. – Саратов : Науч. кн., 1999. – 74 с.
7. Рівень технологій товарів промисловості, що реалізуються EU-27. – Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-001/EN/KS-SF-13-001-EN.PDF.
8. Смаглюк А. А. Отраслевые и технологические структурные пропорции в экономике Украины / А. А. Смаглюк // Вестн. УМО. Экономика, статистика и информатика. – М., 2013. – № 4. – С. 107–112.
9. EU KLEMS Growth and Productivity Accounts: November 2009 Release, updated March 2011. – Режим доступу : <http://www.euklems.net>.

Smahliuk A. A. Industry and technological structure of economy of Ukraine.

Quality parameters and values of the rational sectoral and technological proportions have been determined, and basic directions of the structural policy in the context of their rationalization for the economy of Ukraine are outlined.

Key words: sectoral and technological structures of economy, structural proportions, restructuring, structural policy.

Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.

УДК 351.746:338.439

Я. В. Алексеєва,

голов. спеціаліст сектора міжнародних зв'язків ОРІДУ НАДУ,
аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ,
м. Одеса

ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто проблеми продовольчого забезпечення держави та шляхи їхнього вирішення. Визначено проблемні питання для застосування механізмів державного управління та зроблено висновки щодо основних заходів державного регулювання у сфері продовольчої безпеки.

Ключові слова: продовольча безпека, агропромисловий комплекс, економіка, державне регулювання, реформування.

Продовольча безпека звичайно розуміється як забезпечення населення продовольством. Розвиненому суспільству потрібне забезпечення корисним, безпечним для здоров'я і досить дешевим продовольством. При цьому проблема екологічної безпеки продуктів харчування і здоров'я населення, а також питання якості продовольства в останні роки набувають особливої актуальності. Наше суспільство ще не усвідомило, що це не частина екологічної проблеми, а її квінтесенція, суть.

Значущість продуктів харчування в забезпеченні життєдіяльності людини була тим чинником, завдяки якому світовий продовольчий ринок склався набагато раніше за інші ринки. Проте продовольча проблема – невідповідність між наявним і необхідним рівнями споживання продуктів харчування – досі залишається однією з найгостріших.

Без забезпечення населення достатньою кількістю продовольства відповідної якості неможливо досягти сталого соціально-економічного розвитку суспільства. Диспропорції в розвитку виробництва продовольства у світовому просторі, наявність територій, населення яких недоїдає, і навіть голодує, визначили глобальний характер продовольчої безпеки.

В Україні, як і в інших країнах з емерджентною економікою, відмова на початку 90-х рр. XX ст. від державного впливу на формування ринкових відносин руйнівним чином вплинула на сільськогосподарський сектор країни і різко знизила рівень продовольчої безпеки. Загострення під впливом глобалізації соціально-економічних суперечностей між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, існування інших глобальних викликів, як-от: збільшення антропогенного навантаження на природне середовище, зміна клімату, вичерпність ресурсів, зростання чисельності населення тощо, актуалізують пошук шляхів розв'язання продовольчої проблеми і забезпечення продовольчої безпеки [3].

Поява на продовольчому ринку генетично модифікованих продуктів (ГМП), невизначеність їхнього впливу на здоров'я людини і навколишнє середовище викликали необхідність активного втручання держави в регулювання обігу ГМП. Зростання ролі держави щодо створення продовольчої безпеки відновило дискусію між прихильниками ліберальних теорій розвитку ринку та їхніми опонентами, що вимагає подальшого дослідження можливостей і форм узгодження дії ринкового і державного механізмів управління.

Незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики в наукових виданнях, недостатньо вивченими залишаються критерії, чинники та методологічні аспекти визначення рівня продовольчого забезпечення країни в цілому. У сучасній науковій літературі за ознакою масштабності розрізняють декілька видів продовольчого забезпечення: світове, національне, регіональне та особисте. У зв'язку з цим існує потреба визначення колективного продовольчого забезпечення з обов'язковим пріоритетом найвразливіших, незабезпечених верств населення за умови фізичної та економічної доступності продуктів харчування в такій кількості й такій якості, які необхідні для підтримання життя та дієздатності людини при максимально можливій незалежності держави.

Питанням державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки приділяли увагу українські та зарубіжні вчені. Серед українських авторів слід виділити, зокрема, Ю. Білика, П. Борщевського, В. Геєця, Л. Дейнеко, М. Корецького, О. Кочеткова, І. Лукінова, Р. Маркова, Г. Мостового, П. Саблука, В. Трегобчука, В. Шамрая, В. Юрчишина та ін. [10].

До невирішених частин загальної проблеми, яким присвячено статтю, належить вивчення й систематизація державних заходів для забезпечення продовольчої безпеки.

Метою дослідження є вивчення проблемних питань у сфері продовольчого забезпечення України та пошук шляхів до їхнього вирішення.

Продовольча безпека відіграє визначальну роль, оскільки вона забезпечує реалізацію життєво важливих інтересів населення, суспільства і держави та справляє безпосередній вплив на забезпечення національної безпеки. Тому державна

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

агропродовольча політика потребує вдосконалення в напрямі підпорядкування інтересам людини, упровадження соціально орієнтованої економіки, забезпечення економічної свободи громадян та високої продуктивності праці. На всіх рівнях державного управління необхідно більш активно піклуватися про продовольчу безпеку громадян, сприяти чесній конкуренції, адекватно реагувати на небезпеки та загрози в цій сфері.

Державна продовольча політика має базуватись на національних пріоритетах, враховувати необхідність інтеграції України до світового економічного простору та здійснюватися за напрямками: митна політика; фінансово-кредитна політика; цінова політика; структурна політика; науково-технічна політика; соціальна політика, а також контроль за якістю та безпекою продовольства, крім того, адаптація українського законодавства до міжнародних норм.

Розроблення та реалізація комплексу митно-тарифних заходів регулювання зовнішньоекономічної діяльності у сфері імпорту продовольчих товарів повинна стати однією з найважливіших функцій держави щодо забезпечення продовольчої безпеки країни. Вжиті заходи дадуть можливість забезпечити захист економічних інтересів національних виробників.

З огляду на той факт, що Україна все ще практикує протекціоністську митну політику, що характеризується високим рівнем мита і низьким рівнем використання нетарифних методів регулювання імпорту продовольчих товарів, пріоритетним напрямом має стати захист внутрішнього продовольчого ринку й економічних інтересів вітчизняних виробників митно-тарифними методами регулювання. Визначаючи основні напрями забезпечення продовольчої безпеки України та враховуючи, з огляду на сформовану специфіку реалізованої в країні економічної й митної політики, наявну залежність від імпорту продовольства, головним напрямом забезпечення продовольчої безпеки необхідно вибрати більш активне використання такого інструменту тарифного регулювання імпорту продовольчих товарів, як митний тариф, і створення умов для підвищення ефективності його функціонування [7].

Для забезпечення продовольчої безпеки України необхідно посилити державне регулювання та підвищити його ефективність у сфері зовнішньої торгівлі за такими напрямками:

- захист внутрішнього продовольчого ринку й економічних інтересів вітчизняних сільгоспвиробників митно-тарифними і нетарифними методами регулювання;
- раціоналізація структури імпорту-експорту з дотриманням балансу економічних інтересів країни, підприємств АПК й населення;
- перетворення імпортного мита на джерело суто цільового, адресного фінансування підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції;
- створення гнучкої системи регулювання імпорту сільськогосподарської продукції та продуктів її перероблення з метою забезпечення рівних умов конкуренції за продуктами, внутрішні ціни на які за обмінного курсу, що склався, співставні зі світовими, і захисту за продуктами, внутрішні ціни на які вищі за світові.

З метою підвищення рівня продовольчої безпеки населення України, крім державної підтримки і стимулювання розвитку національного аграрно-продовольчого сектора і заходів зі скорочення масштабів бідності, необхідно розробити і законодавчо закріпити механізми підвищення доступності продовольства, виходячи з невідкладних завдань поліпшення здоров'я нації, передбачаючи таке:

- розвиток інфраструктури продовольчого ринку і забезпечення її доступності для всіх товаровиробників аграрно-продовольчого сектора;

– недопущення встановлення міжобласних торговельних бар'єрів, зокрема при закупівлях сільськогосподарської сировини, продукції та продовольства для бюджетних організацій і установ, що поліпшить фізичну доступність продовольства для населення в різних областях України;

– максимально стимулювати перехід від виробництва “знеособленого” продовольства до випуску вітчизняних продовольчих товарів під торговельними марками, що підніме якість і підвищить конкурентоспроможність продукції вітчизняних товаровиробників;

– спростити процедури оцінювання якості та безпеки харчових продуктів, видачі дозволів на продаж молока, м'яса та продуктів їхнього перероблення на продовольчих ринках населених пунктів. Необхідно розробити чітку державну концепцію ціноутворення на продовольство, що забезпечувало б необхідну прибутковість сільськогосподарським товаровиробникам, високу рентабельність і доступність для населення тваринницької продукції.

В основі державного регулювання економічної доступності продуктів харчування в Україні лежить контроль за цінами на соціально значущі види продовольства. Базовим документом державної політики регулювання роздрібних “продуктових цін” є постанова Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” від 25 грудня 1996 р. № 1548 [4].

Гарантовані ціни на продукцію повинні забезпечувати умови для розширеного відтворення й базуватися на прогнозах платоспроможного попиту різних верств населення. Необхідно уважно переглянути фінансово-кредитну політику АПК. Бюджетні кошти, що виділяються, явно недостатні для ефективного функціонування продовольчого господарства, не забезпечують прибутковості сільськогосподарських товаровиробників на рівні розширеного відтворення, призвели майже до повного згортання розвитку соціально-побутової сфери на селі, відсутності науково-технічного прогресу у сфері аграрного виробництва, зберігання й перероблення сільськогосподарської продукції, різкого падіння продуктивності праці, скорочення посівних площ [2].

Лише обмеження рентабельності виробництва продовольства та контроль за рівнем торговельних націнок не підвищать рівень економічної доступності продуктів харчування для населення, а може і спричинити, навпаки, зменшення обсягу їхнього виробництва.

Стабільність постачання продуктів харчування залежить від розмірів та асортименту нагромадженого резерву продовольства. Держава повинна бути вкрай зацікавлена в постійному нагромадженні резервів і гарантувати сільгоспвиробникам, що вона в будь-який час буде закуповувати їхню продукцію відповідної якості. Така гарантія прийняття продукції зміцнить упевненість сільськогосподарських товаровиробників та захистить їх від банкрутства, спонукатиме розвивати своє господарство, що, кінець кінцем, і приведе до стабілізації ринку.

У забезпеченні стабільного доступу до продовольства важлива роль повинна відводитися державному регулюванню попиту на товари продовольчого ринку, перш за все підтримці пропозиції, цін і доходів виробників. Проте разом із політикою підтримки пропозиції особливої уваги в умовах ринкових відносин, особливо на стадіях їхнього становлення, держава повинна приділяти підтримці попиту для стабілізації й підвищення доходів мільйонів споживачів. Величина реального платоспроможного попиту визначається кількістю тих або інших товарів, яку покупці можуть купити за

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

тих цін, що склалися, і за наявних грошових доходів. Розмір пропозиції – це кількість товарів, що є у продажу за даної ціни або може бути надана до продажу [9].

Найважливішим інструментом продовольчого забезпечення є ринок, який через систему ціноутворення, попиту-пропозиції впливає на формування необхідних запасів і рівня споживання. Проте спостерігаються значні розбіжності в структурі й нормах споживання залежно від соціальної приналежності та рівня доходу населення. Про продовольчу незалежність держави можна говорити лише в тому випадку, якщо її населення забезпечується вітчизняними продуктами в обсязі не менше 80–85 % [1].

Загалом, завдання стосовно забезпечення стабільного доступу до продовольства повинні складатися з трьох компонентів: наповнення ринку, якості продовольства та цін на нього.

З погляду аграрної політики держави, метою якої є забезпечення постійного доступу громадян до достатньої кількості продуктів харчування, ця політика повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- 1) наявність продовольства;
- 2) стабільність забезпечення продовольством;
- 3) ефективність використання продовольчої сировини;
- 4) доступність продовольства.

Забезпечення стабільного доступу до продуктів харчування передбачає вирішення проблем організації сільськогосподарського виробництва та відповідного перероблення, його технічної оснащеності, наявності транспортних магістралей і доступних цін транспортування, наявності певної нормативно-законодавчої бази, що визначає необхідну державну участь.

Аналіз стану забезпечення населення країни продовольством свідчить, що вирішення цієї проблеми неможливе без розроблення й упровадження державної концепції та програми забезпечення національної продовольчої безпеки та відновлення агропромислового виробництва, що ґрунтуються на принципах соціально орієнтованої та державно регульованої продовольчої політики та економічної політики в цілому. Головною стратегічною метою продовольчої політики має стати досягнення споживання основних продуктів харчування населенням України на рівні 1990 р. з подальшим покращенням його структури та підвищенням якості продукції вітчизняного виробництва.

Основними напрямками реалізації зазначених цілей з урахуванням умов перехідного періоду є:

- підвищення життєвого рівня та стимулювання платоспроможного попиту населення на продовольство, формування гарантованого державного попиту на важливі види сільськогосподарської продукції й сировини шляхом недопущення заборгованостей з виплати заробітної плати, стипендій, пенсій та соціальних допомог;
- комплексного реформування системи оподаткування, соціальних гарантій та підтримки малозабезпечених; приведення системи оплати працівників бюджетної сфери у відповідність до динаміки обсягів прожиткового мінімуму;
- реформування власного агропромислового виробництва, ліквідація наслідків системної виробничо-фінансової кризи в цій сфері, збільшення обсягів виробництва агропромислової продукції шляхом створення ринкового економічного середовища;
- формування відповідного економічного механізму та системи регулювання внутрішньо- та зовнішньогалузевих відносин;
- ефективного використання наявного ресурсного потенціалу АПК згідно з потребами забезпечення продовольчої безпеки держави; регулювання основних товарних ринків;

- регулювання зовнішньоекономічної діяльності відповідно до стану та завдань розвитку вітчизняного виробництва продукції агропромислового комплексу шляхом раціоналізації експорту завдяки розширенню вивезення продукції глибокого перероблення сільськогосподарської сировини, лікєро-горілчаных виробів і безалкогольних напоїв та значного скорочення імпорту продукції спеціалізації вітчизняного АПК на основі запровадження елементів протекціоністської політики;
- удосконалення земельних відносин та формування цивілізованого ринку землі шляхом створення відповідної нормативно-законодавчої бази в агропромисловому комплексі шляхом запровадження податкових пільг учасникам інвестиційного процесу та збільшення обсягів централізованих капіталовкладень як інструменту державної структурної політики у сфері АПК;
- стимулювання розвитку науково-технічного прогресу, упровадження високих технологій в агропромислове виробництво шляхом підвищення ефективності використання наявного науково-технічного потенціалу АПК;
- відновлення фінансування аграрної науки з державного бюджету до необхідних рівнів;
- вирішення питання формування механізму економічного стимулювання упровадження новітніх технологій та науково-технічних розробок;
- надання продовольчому комплексу пріоритетного розвитку на основі досягнень науки і техніки;
- розвиток системи державного регулювання якості та безпечності харчових продуктів на основі комплексного підходу до контролю, оцінювання та регламентації якості продуктів харчування на всіх етапах їхніх виробництва, перероблення, зберігання і транспортування; удосконалення нормативної бази з цього питання та державної системи стандартизації, регулювання цін на сировину та кінцеву продукцію відповідно до якості товару.

Подальше вивчення даної проблеми буде пов'язано з розробленням механізмів застосування визначених напрямів.

Література:

1. *Гавриленко Т.* Міжнародний імідж споживчого кошика України / Т. Гавриленко // Маркетинг в Україні. – 2010. – № 1. – С. 4–7.
2. *Корецький М. Х.* Правове забезпечення процесу формування якості продукції АПК для харчової промисловості / М. Х. Корецький // Держава та регіони. Серія “Державне управління”. – 2009. – № 2 – С. 112–116.
3. *Котвицька Н. М.* Організаційно-економічні засади ефективної агропродовольчої політики в Україні : автореф. дис. / Н. М. Котвицька. – 2009. – 20 с.
4. *Пархоменко М. М.* Продовольча безпека в системі забезпечення національної безпеки України / М. М. Пархоменко // Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції : матеріали круглого столу (м. Донецьк, 23 листоп. 2010 р.) / [наук. ред. В. К. Мамутов] ; НАН України, Ін-т екон.-правових досліджень. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – С. 58–60.
5. Про основи національної безпеки України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. *Руликівський В.* Система показників оцінювання впливу агропромислового комплексу на ефективність забезпечення продовольчої безпеки держави / В. Руликівський // Вісн. НАДУ при Президентові України. – 2009. – № 1. – С. 114–121.
7. *Скидан О.* Продовольча сфера України в умовах глобалізаційних викликів / О. Скидан // Економіка України. – 2009. – № 11. – С. 53–64.
8. *Фролов А.* Понятійно-категоріальний апарат державного регулювання забезпечення продовольством населення / А. Фролов // Вісн. держ. служби України. – 2011. – № 3. – С. 11–15.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

9. Шевченко О. О. Розвиток державної політики продовольчого забезпечення : автореф. дис. / О. О. Шевченко. – 2009. – 42 с.

10. Шкаберін В. М. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки в Україні : автореф. дис. / В. М. Шкаберін. – 2006. – 20 с.

Alekseeva Y. V. Measures of state regulation of food security.

The article deals with the problem of food security of the state and their solutions. There were identified the problem areas for the use of mechanisms of public administration and were made the conclusions about the main measures of state regulation in the field of food security.

Key words: food security, agriculture, economy, government regulation, reform.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК 329.78

В. С. Баглик,

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

НАПРЯМИ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІЖНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано основні напрями та державні заходи щодо активного залучення молодіжних організацій та об'єднань до реалізації сучасної державної молодіжної політики. Розглянуто основні теорії сучасних науковців щодо соціалізації молоді через її активну участь у діяльності молодіжних і дитячих громадських об'єднань, у молодіжних парламентах, урядах, інших консультаційно-дорадчих структурах, створених при органах законодавчої та виконавчої влади різного рівня, органах студентського самоврядування

Ключові слова: соціалізація, державна молодіжна політика, молодіжні й дитячі громадські об'єднання.

За своїм становищем у суспільстві молодь виконує особливі інтегративні функції, зв'язуючи та розвиваючи досвід попередніх поколінь і стаючи через це на певних етапах розвитку суспільства головним його суб'єктом і рушійною силою. Через свій статус, що історично склався, молодь завжди, в усіх суспільствах і в усі часи виступала одночасно і як об'єкт державної політики, і як її суб'єкт. У цьому сенсі молодіжний вік сьогодні справедливо розглядати як поняття не стільки демографічне, скільки соціальне і політичне.

Вплинути на формування активної життєвої та громадської політики молоді в межах державної молодіжної політики можна шляхом активнішого об'єднання молоді в органи самоврядування, асоціації, молодіжні парламенти та інші громадські організації.

Проблеми молоді та вдосконалення механізмів реалізації молодіжної політики завжди були предметом особливої уваги науковців. Цим питанням присвятили свої праці Г. Лукс [3], В. Орлов [4], В. Скуратівський [5], О. Хуснутдінов [7] та ін. Критичний аналіз наукової літератури, присвяченої проблемам формування ефективної стратегії молодіжної політики, свідчить про таке: незважаючи на те, що сукупність знань, нагромаджених із цієї проблематики, достатньо велика, постановка питання про деякі аспекти стратегічного розвитку молоді як окремої соціальної групи в державотворчому процесі є актуальним дослідницьким напрямом.

Метою підготовки цієї публікації послужив аналіз механізмів і державних заходів щодо залучення молодіжних організацій та об'єднань до реалізації сучасної молодіжної політики.

Сьогодні пріоритетним напрямом державної молодіжної політики на всіх рівнях є розвиток соціальної активності, громадської самосвідомості молоді через її участь у діяльності молодіжних і дитячих громадських об'єднаннях, молодіжних парламентах, урядах, інших консультативно-дорадчих структурах, створених при органах законодавчої та виконавчої влади різного рівня, органах студентського самоврядування. Нормативно-правову основу взаємодії держави і суспільних об'єднань на державному рівні складає ціла низка законодавчих актів.

Основи діяльності молодіжних і дитячих громадських об'єднань визначені Конституцією України, Законом України “Про освіту”, Цивільним кодексом України [5, с. 47].

Що стосується нормативно-правової основи взаємодії держави і громадських об'єднань, то її, з одного боку, складають закони, програми, підзаконні акти, що стосуються регіональної молодіжної політики в цілому, а з іншого – закони, програми, підзаконні акти, що стосуються безпосередньо державної підтримки регіональних громадських об'єднань.

Необхідно відзначити, що за період з 1990 по 2005 рр. громадський молодіжний рух в Україні зазнав серйозних змін. Протягом 1990-х рр. спостерігалось активне зростання дитячих і молодіжних формальних організацій: “Вони не стали масовими, але їх різноманітність і активніша підтримка з боку держави створили передумови для їх подальшого зростання” [3, с. 78].

Серед інших характеристик еволюції громадського руху дослідники відзначають його демонополізацію на початку 1990-х рр. та стабілізацію – у другій половині дев'яностих. “Припинили свою діяльність малі неієздатні організації і поступово розвиваються більш стійкі. Підсумком розвитку громадського сектора стало оформлення стабільної системи функціонування громадських організацій” [Там само].

Пік формування нових українських молодіжних і дитячих громадських об'єднань припадає на 1991 і 1992 рр. (за ці роки створено понад 10 нових об'єднань); зростання кількості організацій в наступні роки було незначним. За даними мережі Інтернет, сьогодні в Україні функціонує більше 300 молодіжних і дитячих громадських об'єднань.

Молодіжний рух в Україні – реальна соціальна і політична сила. За останні 15 років громадські організації змогли констатувати і навіть довести свою роль у реалізації державної молодіжної політики.

Діяльність більше 50 % громадських об'єднань можна оцінювати як різнопланову. Ці організації ведуть роботу за різними напрямками і об'єднують представників різних соціальних груп підлітків і молоді. Діяльність більшості організацій спрямовано на вирішення конкретних проблем суспільства, дітей і молоді. Багато хто з них реалізує програми зі створення соціальних молодіжних служб, бірж праці, розвитку дитячого і молодіжного підприємництва, спорту, виявлення й підтримки молодих талантів, національно-культурного відродження, літнього відпочинку, вирішення житлових проблем та ін.

Аналіз статутних документів 127 об'єднань, що проводився соціологами, свідчить про їхні соціальні функції, що помітно посилюються: організації беруть на себе “захист прав і інтересів своїх членів”, “турботу”, “створення умов для підтримки соціальних ініціатив”, “забезпечення розвитку лідерського і творчого потенціалу особи”.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Кожна десята організація найважливішою метою вважає формування національної самосвідомості своїх членів. Багато молодіжних і дитячих союзів орієнтовані на використання можливостей своїх організацій як інституту соціалізації. Визначається стала тенденція об'єднання регіональних і місцевих громадських організацій у межах регіональних і міжрегіональних союзів, асоціацій, круглих столів. Тенденції до консолідації свідчать про досить високий рівень розвитку самих громадських організацій, про усвідомлення важливості консолідації зусиль, розумну інтеграцію в цілях захисту інтересів молодих громадян [4, с. 75].

Серед характерних ознак сучасного етапу розвитку молодіжного і дитячого громадського руху є добровільність вступу в організацію. Але особливою стороною процесу є те, що "свобода вибору молодою людиною своєї організації на цьому етапі проявляється для більшості молоді як свобода не вибирати жодної з них, що істотно затрудняє діалог державних і громадських структур з підростаючим поколінням". Лише небагато з молодіжних об'єднань передбачають масове членство в них молодих людей. Характерно, що з молодіжних і дитячих об'єднань тільки 30 є організаціями, що передбачають фіксоване членство, 27 – асоціації об'єднань, рухи, союзи організації, що не передбачають фіксованого членства.

Дані про чисельність членів організацій нерідко перебільшуються. За експертними оцінками, зареєстрованими органами юстиції суспільними об'єднаннями охоплено 2–4 % молодих людей, найслабше об'єднувальні процеси відзначено в малих містах і сільській місцевості. Разом з організованим державним молодіжним і дитячим рухом активно проявляють себе спонтанні, неорганізовані форми об'єднання. Молодь проявляє досить велику увагу до їхньої появи і дії. Це пов'язано з тим, що вони втілюють у собі елементи молодіжної субкультури, близькі до задоволення різноманітних потреб та інтересів хлопців і дівчат, різноманітні в організаційних структурах, не вимагають обов'язкової регулярної дії. У сучасний період нового становлення та переформування державної політики в інтересах дітей і молоді організаціям доводиться розробляти і проводити в життя нові програми підтримки й допомоги юним, які ще не зафіксовано на державному рівні. Як показало анкетування членів таких організацій, 51,4 % вважають, що вирішують проблеми, якими держава взагалі не займається, а 39,9 % відзначили, що їхня організація пропонує гуманніші та/або інноваційні підходи до вирішення злободенних проблем [7, с. 265].

Незважаючи на це особливістю сучасної ситуації в розвитку молодіжних об'єднань виступає тісний зв'язок сучасних організацій з державними структурами, що здійснюють державну молодіжну політику. 55,7 % опитаних керівників об'єднань повідомили, що їхня організація доповнює діяльність державних органів і служб з різних проблем, а 48,1 % організацій працюють у межах державної або муніципальної програми. Заслуговує на увагу той факт, що незалежні суспільні об'єднання, у першу чергу, розраховують на державу.

У Концепції державної молодіжної політики основний акцент зроблено на участі молодих громадян у реалізації тих або інших проєктів, вирішенні їхніх власних проблем та підтримці молодіжних і дитячих ініціатив, ініціатив молодіжних і дитячих об'єднань. Уряд здійснює постійне інформування громадських об'єднань про плановані заходи, що реалізуються у сфері державної молодіжної політики. Це робиться через безпосереднє листування з громадськими об'єднаннями, що входять до державного реєстру, та через муніципальні органи у справах молоді. Пріоритетним для департаменту молодіжної політики Міністерства молоді та спорту України є формування банку даних про змістовний

бік діяльності суспільних об'єднань, передусім тих, що входять до державного реєстру дитячих і молодіжних громадських об'єднань, і оцінювання інтеграції громадських об'єднань як на загальнодержавному, так і на міжрегіональному рівні за різними напрямками, рівнями й підходами. На сьогодні необхідно конкретизувати основні напрями і механізми державної підтримки молодіжних і дитячих громадських об'єднань, а саме:

- формування положення про порядок надання державної підтримки проєктів (програм) молодіжних і дитячих громадських об'єднань;
- складання положення про порядок надання фінансової підтримки заходів з підтримки молодіжних і дитячих громадських об'єднань;
- розроблення Концепції розвитку громадських формувань молоді, що беруть участь у реалізації молодіжної політики;
- розроблення проєкту Закону про державно-громадські й суспільно-державні об'єднання;
- розроблення рекомендацій про розвиток законодавчої бази підтримки громадських формувань молоді, що беруть участь у реалізації молодіжної політики;
- активізація діяльності з розроблення програм, концепцій, спрямованих на розвиток громадських формувань молоді, створення ресурсних центрів підтримки;
- створення Координаційної ради з питань взаємодії з молодіжними і дитячими громадськими об'єднаннями при Міністерстві молоді та спорту України;
- продовження практики укладання угод про співпрацю Міністерства молоді та спорту України з громадськими об'єднаннями;
- координація участі громадських об'єднань у реалізації державних програм;
- розвиток системи опорних майданчиків з поширення досвіду роботи громадських об'єднань;
- координація проведення конкурсу проєктів (програм) молодіжних і дитячих громадських об'єднань.
- координація проведення заходів, спрямованих на підтримку молодіжних і дитячих громадських об'єднань;
- внесення поправок до Податкового кодексу України, що забезпечують податкові пільги для установ (організацій), що надають фінансову підтримку діяльності молодіжних і дитячих суспільних об'єднань. Розроблення механізму надання державного майна в користування молодіжним і дитячим громадським об'єднанням.

Порівняльний аналіз різних об'єднань молоді дозволяє дійти висновків про те, що саме соціально активна молодь більшою мірою сприймає нові ініціативи та здатна бути ініціатором у сфері розроблення й реалізації державної молодіжної політики.

Однак на території України діють численні молодежні й дитячі громадські організації та об'єднання різної спрямованості, але роль їх у процесах формування молодіжної політики ще надзвичайно мала, а участь у них молоді незначна, незважаючи на оптимістичні статистичні дані соціологів про кількісний склад молодіжних організацій. Залежно від того, яку роль у формуванні й реалізації молодіжної політики відіграють ті або інші її суб'єкти, у державному управлінні виділяють моделі молодіжної політики стосовно тих, що існують, і можливих умов розвитку українського суспільства. Перспективи розвитку сьогоденної України потенційно містяться не лише в нині наявних загальних тенденціях у соціально-економічній та політичній сферах, але і в ціннісних орієнтаціях і свідомості молоді. Було б неправильним вважати, що молодь — це тільки майбутнє суспільства. Вона є його сьогоденням і має особливі функції, що не заміщаються та не реалізуються ніякою іншою соціально-демографічною групою.

Література:

1. Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” // Закони України. Т. 4. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 247–266.
2. Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 19 жовт. 2006 р. // ВВР України. – 2006. – № 8. – С. 91.
3. Лукс Г. А. Социальное инновационное проектирование в региональной молодежной политике / Г. А. Лукс – Самара : Самар. ун-т, 2013. – 278 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. : Вид-во УАДУ, 2002. – 360 с.
6. Хто є хто в молодіжній політиці : довідник. – К., 2009. – Режим доступу : <http://www.whoiswho.org.ua>.
7. Хуснудінов О. Я. Громадський рух та його участь у становленні громадянського суспільства в Україні / О. Я. Хуснудінов // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 264–271.

Bahlyk V. S. Areas of involvement of youth organizations into implementation of modern youth policy.

The article analyzes the main trends and state measures to actively involve youth organizations and associations to implementation of modern state youth policy. Considers the basic theory of modern scientists about youth socialization turns its active participation participate in the youth and children’s public associations, youth parliaments, governments and other consultative and counseling center structures created at the legislative executive authority at various levels, the student government.

Key words: socialization, state youth policy, youth and children’s public associations.

Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.

УДК 354 : 342.31

Д. В. Зюзь,

слухач ХарPI НАДУ, м. Харків

АБСОЛЮТНІ ГРОШІ В УМОВАХ УКРАЇНИ

Розкрито сутність абсолютних грошей, проаналізовано історичний досвід їхнього використання та розроблено заходи для побудови економічної системи України на засадах використання абсолютних грошей.

Ключові слова: центральний банк, лихварство, уявний капітал, реальний капітал, абсолютні гроші, вільні гроші.

Гроші хороший слуга, але поганий господар.
Френсіс Бекон

Наша держава налічує вже 23 роки незалежності. Здавалося б, за такий досить немалий період ми повинні були стати сильною і заможною країною. Тим паче, що початкові умови для стрімкого піднесення були. Адже після розпаду Радянського Союзу Україна мала доволі потужну інфраструктуру, посідала передове місце в Європі поряд з такими країнами, як Англія, Франція, за виробництвом продукції на душу населення, не мала внутрішнього й зовнішнього боргу. Існували сприятливі умови для подальшого становлення та розвитку індустріально-аграрної країни. Усі фахівці пророкували їй велике

майбутнє. Але, як ми бачимо, наша держава лежить у руїнах, економіка в занепаді, борги зростають непосильними темпами. Настав час розібратися в усіх цих процесах, що призвели нас до такого стану речей. У цій статті ми зосередимо увагу на одній із ключових проблем – можливостях забезпечення вітчизняної економіки грошима на засадах упровадження теорії абсолютних грошей. Вирішення цієї проблеми могло би сприяти виходу української економіки з кризової ситуації, відновленню виробничого потенціалу, виходу країни на зовсім інші щаблі розвитку.

Питанням залучення інноваційних теоретичних концепцій насичення економіки необхідною кількістю грошей, покращення здійснення грошово-кредитної політики в межах структурних зрушень в економіці приділено досить широку увагу в закордонній та українській науковій літературі. Серед останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, можна виділити праці Ю. Базуліна, Є. Волобуєва, А. Гальчинського, Ф. Журавки, В. Катасонова, М. Коваленка, Т. Ковальчука, О. Матусова, О. Мозгового, М. Савлука, О. Швердіної та інших науковців. І незважаючи на досить значні напрацювання вчених за вказаними напрямками залишається відкритим і потребує подальшого дослідження питання використання та функціонування абсолютних грошей в Україні.

Метою статті є розкриття сутності абсолютних грошей, аналіз історичного досвіду їхнього використання та розроблення заходів для побудови економічної системи України на засадах використання абсолютних грошей.

Відповідно до ліберальної ринкової моделі, центральний банк (ЦБ) не підпорядковується державі, а знаходиться у приватних руках (світових або місцевих лихварів), тобто є акціонерним товариством (хоча Національний банк України (далі – НБУ) і належить державі, але є відокремленим від виконавчої гілки влади). Це виправдовується тим, що коли б відповідною установою керував безпосередньо уряд, могли б відбуватися зловживання, тобто неконтрольована емісія, що призвело б до знецінення грошової одиниці. На перший погляд, у цій моделі немає нічого підозрілого й дивного. Але в дійсності принцип роботи такий: коли державі потрібні додаткові кошти для створення інфраструктури чи покриття дефіциту в бюджеті тощо, вона видає цінні папери, під які ЦБ емітує відповідну кількість грошових знаків або здійснює вільний продаж даних паперів на вторинному ринку, а виручені кошти передає уряду. У результаті такої “співпраці” лихварі-банкіри збагачуються, а платники податків потрапляють до все більшої боргової кабали [2, с. 69]. У такий спосіб утворюється державний борг (станом на 22 травня 2015 р. внутрішній державний борг Уряду України перед НБУ становив 345,5 млрд грн) [5].

Проаналізувавши цю ситуацію, задамося питанням: “А чи дійсно дана модель є ефективною, чи, можливо, існують альтернативи?” Безумовно, існують. Для того щоб провадити правильну грошову політику, достатньо, аби ЦБ був при уряді, тобто тісно співпрацював із ним. У такому разі для побудови нових підприємств, інфраструктури тощо вже не потрібно шукати якихось інвесторів чи друкувати цінні папери під відсотки. Даним інвестором стає держава. Тобто випускає нові, нічим не закріплені грошові знаки і використовує їх для утворення об’єктів реального сектора економіки, у першу чергу тих, що вироблятимуть засоби виробництва (такі гроші, за С. В. Шараповим, визначаються як “знаряддя праці майбутнього”, а їхня сукупність – як *уявний капітал*). Цим самим утворюються робочі місця, збільшується купівельна спроможність населення, покращується торгівля, а найголовніше – новостворене підприємство є власністю держави. Усі отримані прибутки ідуть тепер

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

до державної казни, спрямовуються на вирішення першочергових соціально-економічних проблем суспільства [11, с. 251].

Звичайно, існує думка, що такий підхід неправильний, така політика призведе до інфляції та знецінення грошової одиниці. Але ж мислитимемо раціонально. Коли б ми емітували гроші й роздавали їх населенню у вигляді пенсій, допоміг, різних надбавок тощо, то інфляційні процеси відбувалися б надалі. Сума ж, що її витрачено на створення виробничого підприємства, істотним чином не вплине на грошовий ринок і, щобільше, не нашкодить курсу. Адже вся вона розподілиться серед робочого люду і підприємців, які отримають заробіток на виробництві. Кожен з учасників цієї роботи виконає працю, унаслідок чого збільшить своє споживання, зокрема, певна кількість прибутку піде на придбання товарів, які ж і вироблятиме новостворене підприємство. Отже, вся витрачена сума поки що суто фіктивних знаків піде на підтримку народної праці та з кожним проектом, з кожним обсягом “нових” грошей створюватиме нову працю, якої інакше не було б здійснено (за Шараповим, це вже гроші “як концентрована попередня праця”, тобто реальний капітал) [11, с. 210–211].

Якщо ж навіть припустити, що інфляція матиме місце, ми завжди можемо провести дефляцію, ревалоризацію та, зрештою, нуліфікацію, але при цьому вже мати новостворену інфраструктуру, якої до того не було.

Ці гроші отримали назву абсолютних. Практично це емітовані державою гроші, направлені на реалізацію проектів народного господарства, де вони матеріалізуються й підкріплюються новоствореною виробленою продукцією.

З точки зору світового досвіду використання абсолютних грошей на особливу увагу заслуговує практика Радянського Союзу 1930-х – 1950-х рр., коли всю фінансову систему було побудовано на абсолютних грошах. Щобільше, функціонувала двоконтурна грошова система, що не має аналогів у світі. Принцип її полягає в тому, що верхній контур був безготівковим. Він використовувався для грошових переказів між підприємствами, галузями тощо. А нижній контур був готівковий та використовувався для виплачування заробітної плати працівникам. Хотілося б звернути увагу на те, що між верхнім та нижнім контуром було виставлено дуже міцні бар’єри. Підприємствам дозволялося переводити в готівкову форму лише ті суми, що були необхідними для виплати заробітної плати та витрат на відрядження [3, с. 353–355]. Таке розмежування було створено, аби зацікавлені особи не мали можливості для зловживань, тобто проявів корупції. Модель виправдала себе, оскільки за нетривалий період країна провела індустріалізацію та стала досить могутньою.

Післявоєнна Японія в середині та другій половині ХХ ст. також використовувала абсолютні гроші для відродження промисловості. У результаті вона змогла не тільки відновити зруйноване господарство країни та стати високотехнологічною індустріальною державою, але й посісти одне з лідерських місць у світовій економіці. Такий стрімкий розвиток було здійснено завдяки створенню банківської системи, що забезпечувала довгострокове фінансування промисловості, кредитування та інвестування економіки через проведення політики майже нульових відсоткових ставок тощо.

Повоєнні реформи і зміна зовнішньополітичного курсу заклали довгострокову базу стрімкого розвитку економіки Японії. Середній щорічний приріст ВВП в 1960-х – 1970-х рр. становив 10 %, що називають японським економічним дивом. Результатом цього стала сильна економіка і потужна банківська державна система Японії, що було побудовано на використанні абсолютних грошей [6].

Починаючи з вісімдесятих років минулого сторіччя і по цей час абсолютні гроші використовує Китайська Народна Республіка (КНР), яка емітує їх із темпом 40–50 % на рік та пускає гроші в нові виробництва (розвиток високотехнологічних, інноваційних, великих інфраструктурних проєктів тощо). При цьому КНР має достатньо низький та стійкий рівень інфляції. Ефективність даної політики підтверджує те, що під час світової економічної кризи 2008–2009 рр. (у 2009 р. криза сягнула піку рецесії в більшості країн світу) КНР продемонструвала 9,2 % приросту ВВП [4].

Останні роки показують нам, що Китай переорієнтовує державну економічну політику з експортної моделі на модель, орієнтовану на внутрішній попит. Отже, ми бачимо, що КНР продовжує економічне зростання. Таких результатів вдається досягати внаслідок єдиної політики уряду та Народного банку Китаю, які використовують абсолютні гроші для інвестиційної діяльності народного господарства.

У розрізі насичення грошима споживчого ринку, доповненням до використання абсолютних грошей можна вважати залучення “вільних грошей”, тобто грошей, що знецінюються в часі. На практиці вони існували в певних країнах періоду середньовіччя, а також були задіяні в більш пізній час, наприклад в австрійському містечку Вьоргль у 1930-х рр., де гроші мали характер таких, що “зникають”. Було передбачено щомісячне знецінення грошової одиниці на 1 %, на рік виходило 12 % [10]. Попри глибоку кризу в економіці країни це місто після введення вільних грошей (визначення “вільні гроші” наводиться Сільвіо Гезелем у його роботі “Природний економічний лад”, звідки мешканці Вьоргля й почерпнули знання [1]) швидко вийшло з кризи і поживило свою економічну діяльність. Цьому посприяло використання зазначеної валюти, за якої гроші втратили функцію скарбу. Тобто нагромадження було нераціональним, адже гроші знецінювались у часі.

Тож, ми розглянули сутність абсолютних грошей та досвід зарубіжних країн з їхнього використання. Тепер спробуймо розібратися, що ж потрібно зробити, для того щоб абсолютні гроші запрацювали в умовах України.

Перш за все, потрібно переглянути статус НБУ, адже на законодавчому рівні передбачається незалежність банку у визначенні та реалізації грошово-кредитної політики, а також сприяння та додержання стійких темпів економічного зростання та підтримка економічної політики Кабінету Міністрів України [8]. Але, як показує нам багаторічний досвід, дана підтримка не є ефективною, а співпраця НБУ з Кабміном не показує результативності. Економіка країни з року в рік втрачає свій соціально-економічний потенціал. Тому ми пропонуємо віднести НБУ до виконавчої гілки влади, тобто включити даний інститут до складу Кабміну. Пропонуємо також посилити *реальну відповідальність* чиновників за прийняття тих чи інших рішень, що дозволить запобігти зловживанням. Це, у свою чергу, покращить співпрацю між Міністерством фінансів, Міністерством економіки України та НБУ та дозволить проводити єдину політику.

Особливої уваги заслуговує платіжний баланс, який з 2006 р. є від’ємним (у 2013 р. він склав 16,478 млрд дол. [7]). Для стабільного грошового курсу на макроекономічному рівні потрібно, щоб він був додатним. Україна, навіть за нинішніх умов, може бути у плюсі за платіжним балансом. Для цього потрібно провести деофшоризацію. У такому разі Верховна Рада України повинна прийняти закон, який би вимагав перереєстрацію офшорних компаній українського походження в юрисдикцію України, відводячи на цей період не більше трьох місяців. У разі невиконання такого закону – провести націоналізацію фізичних активів вказаних офшорних компаній, що знаходяться на території України.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Доцільно переглянути мережу державних банків. Вони необхідні для реалізації досить потужних інвестиційних проектів. Що стосується приватних банків, то їхня діяльність з часом звузиться, адже вони не витримають “конкуренції” з державними.

Використання абсолютних грошей передбачає розроблення Урядом проектів створення нових стратегічно важливих, інноваційних підприємств у різних галузях господарства, де особливий акцент повинен робитися на підприємствах, що вироблятимуть засоби виробництва. Під ці проекти НБУ випускає гроші, що рефінансуються державним банком. Тобто держава вкладає колосальні інвестиції в реальний сектор економіки. Цим самим ми задіємо армію безробітних (наприклад, станом на кінець 2014 р. рівень безробіття склав 9,3 % до економічно активного населення [9]), які даний статус отримали внаслідок системної кризи та багаторічного руйнування економіки, а також мільйонів працездатних українців, які стали дешевою робочою силою за кордоном.

Одночасно починає функціонувати державний валютний контроль, заснований на блокуванні відтоку капіталу за кордон, запобіганню валютних спекуляцій. Важливо ввести заборону на вільний трансграничний рух капіталів, що дозволить державі монополізувати даний ринок. Валютні надходження мають витратитися виключно на закупівлю сучасного обладнання та інноваційних технологій.

Важливо надати можливості для кожного, хто бажає реалізувати свої підприємницькі здібності. Для цього необхідне надання кредитів під 2–3 % річних на створення малих та середніх підприємств, але за умови, що вони вироблятимуть певну продукцію, а не перепродуватимуть готові вироби. Отже, приватні банки також будуть змушені зменшити ставки за кредитами та можуть стати агентами держави у здійсненні певних програм з мікрокредитування.

Такими кроками ми збільшуємо загальнодержавне надбання у вигляді новоствореної виробничої інфраструктури, заснованої на використанні новітніх технологій. Крім цього, інвестиційні потоки спрямовуються в наукові та інноваційні розробки вчених, що дозволить нам йти в ногу з науково-технічним прогресом. Наприклад, дослідження у сфері водневої та ефірної енергетики дозволять нам замінити використання вичерпних корисних копалин.

Підсумуймо наші розмірковування. Було розглянуто: сутність абсолютних грошей, уявного та реального капіталу, тобто те, як держава може емітувати гроші та направляти їх на створення народного господарства; досвід застосування абсолютних грошей, їхній позитивний вплив на розвиток національних економік. Розроблено покрокові заходи для впровадження абсолютних грошей в умовах України, зокрема: включення НБУ до складу Уряду; здійснення деофшоризації та налагодження державного валютного контролю; відновлення мережі спеціалізованих державних банків; інвестування нових стратегічно важливих, інноваційних проектів; створення сприятливих умов для підприємницької діяльності з державним кредитуванням під 2–3 % річних.

Отже, є необхідною низка заходів, заснованих на впровадженні у вітчизняну практику абсолютних грошей, після реалізації яких створиться потужний внутрішній ринок, а економіка нашої країни почне відроджуватися.

Література:

1. Гезель С. Естественный экономический порядок / С. Гезель. – Режим доступу : <http://samoderjavie.ru/gesel>.

2. Катасонов В. Ю. О проценте: ссудном, подсудном, безрассудном. Хрестоматия современных проблем “денежной цивилизации”. Кн. 1 / В. Ю. Катасонов. – М. : НИИ школьных технологий, 2011. – 304 с.

3. Катасонов В. Ю. Экономика Сталина / В. Ю. Катасонов. – М. : Ин-т рус. цивилизации, 2014. – 416 с.
4. Матусова О. М. Особливості антикризової політики Китаю в умовах світової фінансової кризи / О. М. Матусова. – Режим доступу : <http://www.kyuu.edu.ua/vmv/v/p05/ar222234.pdf>.
5. ОВДП, які знаходяться в обігу, за сумою основного боргу. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=12057279.
6. Особенности денежно-кредитной политики Японии. – Режим доступу : <http://student.zoomru.ru/dcb/osobennosti-denezhnokreditnoj-politiki-yaonii/287668.3406646.s2.html>.
7. Платіжний баланс та інші статистичні матеріали за методологією 5-го видання “Керівництва з платіжного балансу” (МВФ, 1993). – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44464.
8. Про Національний банк України : Закон України № 679-XIV від 20 трав. 1999 р. (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
9. Рівень безробіття: два показники – два поняття. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=230309&cat_id=173564&ctime=1333367142883.
10. Работа і економіка : [щомісячне видання Об’єднання австрійських профспілок] / [пер. з англ. М. Кардач]. – 1983. – Березень. – Режим доступу : http://mail.aratta.com.ua/text_ua.php?id=1707.
11. Шаранов С. Ф. Избранное / С. Ф. Шаранов ; [сост., автор вступ. ст., коммент. А. В. Репников]. – М. : РОССПЭН, 2010. – 744 с.

Zyuz D. V. Absolute Money in Terms of Ukraine.

The nature of absolute money is considered, the historical experience of its use is analyzed and activities designed to build Ukraine economic system based on the use of absolute money are worked out .

Key words: central bank, usury, imaginary capital, real capital, absolute money, free money.

Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.

УДК: 351.77:32

М. В. Литвиненко,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ПРИНЦИПИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Досліджуються основні засади систем охорони здоров'я провідних країн світу для визначення принципів організації ефективної системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: система охорони здоров'я, моделі системи охорони здоров'я, управління медичною сферою, державна політика у сфері охорони здоров'я, принципи організації системи охорони здоров'я.

Реалізація права людини на якісні медичні послуги зумовлює спрямування політики держави в Україні на реформування чинної системи охорони здоров'я та створення ефективної національної моделі. Виконанню цього завдання сприятиме аналіз досвіду організації медичної сфери у країнах, системи охорони здоров'я яких визнано успішними.

Проблемам державної політики в медичній сфері присвятили увагу багато українських вчених. Зокрема, дослідженням управління охороною громадського здоров'я, механізмів державного управління, реформуванням цієї галузі займалися

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Н. Авраменко, М. Білинська, О. Вашев, Т. Грузєва, Л. Жаліло, Д. Карамішев, Н. Кризіна, О. Мартинюк, І. Рожкова, І. Солоненко, Н. Солоненко, Я. Радиш, Н. Ярош та ін. Незважаючи на велику увагу науковців не втрачає актуальності питання визначення основних принципів організації національної системи охорони здоров'я в Україні.

Метою цієї статті є визначення принципів організації національної системи охорони здоров'я на основі аналізу успішних соціальних практик у медичній сфері провідних країн світу.

Джерелом для визначення принципів, необхідних для створення ефективної системи охорони здоров'я може стати досвід розвинених країн світу. У світовій практиці охорони громадського здоров'я та медичного забезпечення на сьогодні існують чотири основні моделі системи охорони здоров'я. Це модель переваги споживачів (приватна система охорони здоров'я), модель Бісмарка (соціально орієнтована система охорони здоров'я), модель Беверіджа (державна система охорони здоров'я) та модель Семашка. Кожна зі згаданих моделей має свої переваги й недоліки.

Модель переваги споживачів характеризується значними ризиками. Усі суб'єкти цієї моделі (страхові компанії, надавачі та споживачі медичних послуг) взаємодіють як вільні суб'єкти ринку. Медичне страхування здійснюється на приватній основі, хоча і забезпечується через роботодавців шляхом добровільних внесків. Страхування здоров'я тієї частини населення, яку не застраховано за місцем роботи, забезпечується урядом. До переваг цієї моделі слід віднести наявність стимулів для розвитку професіоналізму медичних працівників, забезпечення високої якості медичної допомоги, мобільність ресурсів та інтенсивний розвиток нових медичних технологій. Суттєвими недоліками моделі є, передусім, величезні соціально-економічні втрати (більше 30 мільйонів американців не мають адекватного медичного страхування) і значне зростання суспільних витрат на охорону здоров'я.

Модель Бісмарка базується переважно на обов'язковому соціальному страхуванні відповідно до визначеного рівня доходу; система охорони здоров'я фінансується через цільові внески роботодавців і працівників, а також через бюджетні субсидії із загальних або цільових надходжень. Ця модель характерна для таких країн, як Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Швейцарія, Японія тощо. Одним із головних принципів медичного страхування є соціальна солідарність та субсидіарність, а ризики окремих груп населення розподіляються на все населення. У соціальному страхуванні зазвичай практикується детальний перелік видів послуг, що компенсуються, а розміри внесків встановлюються на доступному для населення рівні. Перевагою цієї моделі є незалежність страхових фондів. Управління останніми відбувається через державні чи приватні страхові компанії, діяльність яких суворо регламентовано. Недоліками такої системи є проблеми зі стримуванням витрат, ризики зростання вартості медичних послуг, високий рівень адміністративних витрат.

У моделі Беверіджа (системи охорони здоров'я Скандинавських країн, Ірландії та Великої Британії, країн Південної Європи – Греції, Португалії та Іспанії) фінансування здійснюється переважно за рахунок державного бюджету, внески збираються через загальну податкову систему на центральному, регіональному чи місцевому рівнях. Рішення щодо загального обсягу фінансування приймається у процесі планування витрат державного бюджету в цілому. Усіх громадян охоплено страхуванням, що забезпечує отримання уніфікованого обсягу медичних послуг. Відповідальними за розподіл бюджету між надавачами медичних послуг є переважно регіональні органи охорони здоров'я. У цій моделі головна роль у забезпеченні фондами належить

державному сектору. Модель Беверіджа може бути дуже ефективною в обмеженні загальних витрат і в разі належного управління нею мати менші адміністративні витрати, ніж страхова система. Найсуттєвішим недоліком цієї системи є бюрократичність адміністрування, значна залежність від структури та обсягу коштів державного бюджету. Така система характеризується відсутністю зацікавленості в економії всіх видів ресурсів та стимулів до підвищення якості медичної допомоги і задоволення потреб споживачів.

Система охорони здоров'я, побудована за моделлю Семашка, фінансується виключно з державного бюджету, базується на загальних податках, контролюється державою через систему централізованого планування, ефективно працює лише за умови достатності коштів у державі та характеризується відсутністю приватного сектора. Ці системи охорони здоров'я зазвичай розподіляють ресурси загального бюджету, спираючись на прогнози щодо потреб населення. Такий спосіб часто призводить до неефективного використання ресурсів, що спричиняє дефіцит у багатьох напрямках цієї галузі. Систему Семашка дуже важко змінити або модернізувати. Недоліками цієї моделі є бюрократичні та адміністративно-командні методи управління охороною здоров'я, відсутність економічних важелів управління. На сьогодні країни цієї моделі охорони здоров'я в більшості перебувають на різних етапах переходу до системи соціального страхування чи до комбінованої системи.

Національні системи охорони здоров'я базуються на поєднанні різних джерел формування сукупного бюджету, але в кожній країні переважає якийсь один механізм фінансування [4]. Залежно від цього національну систему зараховують до певної моделі.

Як показує міжнародний досвід, реформа системи охорони здоров'я є непростим процесом, оскільки стосується всіх громадян, до її реалізації причетні багато інституцій, що часто мають суперечливі інтереси. Реформа охорони здоров'я вимагає аналізу наявної системи та чіткого бачення нової концепції з урахуванням реальних економічних, культурних та політичних особливостей України. Потрібно також врахувати світовий досвід, у першу чергу досвід країн, досягнення яких визнані світовою спільнотою (США, Франція, Італія, ФРН, Фінляндія, Австрія та ін.), а також тих держав, які нещодавно пройшли шлях такого реформування (Польща, Естонія, Чехія та ін.).

Характерним представником моделі переваги споживачів є США. Логіка американської системи охорони здоров'я заснована на тому, що конкуренція сприяє найдешевшому обслуговуванню, оскільки дозволяє споживачам робити вибір. Заможні громадяни та особи, чії потреби повністю задовольняє медичний страховий поліс, мало зацікавлені в тому, щоб шукати собі дешевше обслуговування. А особи з обмеженими фінансовими можливостями мають і обмежений доступ до медичних послуг. У результаті утворюється система охорони здоров'я, яка надто дорого коштує і має серйозні прогалини в обслуговуванні потреб усього населення.

США витрачають на охорону здоров'я набагато більше від інших країн – як у перерахунку на частку ВВП, так і на душу населення (майже 16 % ВВП) [12]. Утім, великі витрати на охорону здоров'я не завжди слід вважати негативним явищем. Витрати на медичні послуги мають позитивну кореляцію з рівнем доходів населення.

Однак через характер розподілу цих витрат вони все важчим тягарем лягають на плечі споживачів і корпорацій. Внески на медичне страхування зростають швидше, ніж середня зарплата. Щобільше, державні програми охорони здоров'я породжують гігантську заборгованість, що перекладається на плечі майбутніх поколінь [7].

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

За результатами дослідження Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) у 2000 р. система медичної допомоги населенню США посіла 37-ме місце у світі [16]. На думку ВООЗ, американські пацієнти оплачують занадто велику частку цих послуг зі своєї кишені. Критики американської системи охорони здоров'я вказують, що в багатьох державах витрати на охорону здоров'я набагато менші, ніж у США, а ефективність медичних послуг – вища.

Водночас, ВООЗ вважає США лідером за такими параметрами, як задоволення потреб пацієнтів щодо вибору лікаря або медичного закладу, ставлення до пацієнтів, збереження самостійності, своєчасності надання допомоги та конфіденційності. За результативністю заходів з охорони здоров'я щодо конкретних захворювань США випереджають усі інші країни. За багатьма напрямками саме США є світовим лідером інновацій та досліджень у галузі охорони здоров'я (18 із 25 останніх лауреатів Нобелівської премії з медицини – американські громадяни або працюють у США) [11]. Половина всіх нових препаратів, розроблених в останні роки, припадає на фармацевтичні компанії США [13]. Передові медичні технології в США використовуються набагато ширше, ніж в усіх інших країнах світу.

Отже, система охорони здоров'я США відрізняється високою вартістю як для працевдавців, так і для громадян, що ускладнює забезпечення медичними послугами всього населення. Але ця система є світовим лідером із багатьох позицій: якість надання медичних послуг, кваліфікація медичного персоналу, лікування конкретних захворювань, проведення фундаментальних досліджень у медичній галузі, використання новітніх технологій тощо. Тож, організація системи охорони здоров'я на засадах високої конкуренції та орієнтації на потреби споживача стимулює високий рівень медичного обслуговування і професіоналізму медиків. Саме ці принципи можуть бути використані для формування в Україні ефективної системи охорони здоров'я.

Великобританія – країна з системою охорони здоров'я, побудованою за моделлю Беверіджа. Ця держава є одним із лідерів майже за всіма показниками (якість послуг, включаючи дієвість, безпечність, координацію, організацію допомоги, доступність, продуктивність системи загалом та забезпечення рівності в доступі до послуг). Саме тут вдалося налагодити роботу медичної галузі без посередників (страхових компаній), унаслідок чого її вважають найпродуктивнішою у світі [9; 15].

Система охорони здоров'я у Великобританії фінансується з коштів платників податків і вважається безкоштовною для всіх. Поліси медичного страхування відсутні, і будь-яка людина, яка легально працює в Британії, може скористатися послугами системи охорони здоров'я. NHS (National Health Service) – це загальна назва трьох систем охорони здоров'я: Англії, Шотландії та Уельсу. Усі системи фінансуються через податки.

Природно, доступність і продуктивність охорони здоров'я спричиняє зростання навантаження на систему і потребу в раціональній організації медичної сфери. З метою розв'язання цієї проблеми і ефективного використання висококваліфікованих спеціалістів було введено посаду GP (general practitioner), аналогом якої може бути лікар загальної практики або сімейний лікар. Це перша медична інстанція, до якої звертається хворий за місцем проживання. Саме в цих спеціалістів зберігається медична історія кожного пацієнта, і саме вони видають направлення до інших лікарів. Але на прийом до GP потрібно записуватися заздалегідь. Виписування рецепту на ліки потребує оплати, а власне медикаменти за рецептом лікаря безкоштовні. Одночасно існують центри, що приймають пацієнтів без попереднього запису, і пункти з надання екстреної допомоги.

Перевагами такого підходу є індивідуальне ставлення, контроль навантаження на лікарів, можливість відкриття маленьких практик, зручне розміщення. Серед недоліків системи охорони здоров'я Великобританії є необхідність очікування планових операцій або обстеження. Але NHS робить дуже складні операції абсолютно безкоштовно і якісно.

Отже, Великобританія – країна з однією з найпродуктивніших на сьогодні систем охорони здоров'я у світі. Для формування системи охорони здоров'я в Україні можна використати такі переваги британської системи, як доступність медичної послуги, зручність її отримання й намагання найбільш ефективно використати наявні ресурси.

Модель Бісмарка характерна для таких країн, як Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерландий, Швейцарія та ін. Проводячи аналіз національних систем медичного обслуговування світу, ВООЗ визнала найкращою французьку систему. Важливою рисою системи охорони здоров'я Франції є її централізований характер. Діяльність у медичній галузі контролює міністерство праці та соціального забезпечення. Одним із джерел фінансування лікувально-профілактичних закладів є кошти обов'язкового медичного страхування, що надаються єдиною страховою організацією країни – Національною лікарняною касою [2].

Друге місце після Франції посідає Італія, систему охорони здоров'я якої можна поділити на три рівні: національний, регіональний та місцевий. Фінансування галузі здійснюється частково за рахунок держави, частково – пацієнтів. Також у країні страхові компанії надають послуги добровільного медичного страхування [3; 15].

Характерною рисою системи охорони здоров'я Німеччини є незалежність від державного бюджету внаслідок того, що система медичного страхування самостійно забезпечує усі фінансові потреби галузі. Кожний громадянин країни повинен бути застрахований на умовах обов'язкового медичного або добровільного страхування [2].

У структурі управління охороною здоров'я Норвегії виділяють три рівні: національний, регіональний та місцевий. Фінансування галузі здійснюється, здебільшого, за рахунок бюджетних надходжень держави, що складають близько 85 % [8]. Органи центральної влади розробляють політику зазначеної галузі, відповідальними за надання медичних послуг є регіональні управління, а на місцевому рівні здійснюється фінансування медичної допомоги населенню [6].

До децентралізованих належить і система охорони здоров'я Польщі. Унаслідок адміністративної реформи державним лікарням було надано самостійність. Фінансування медичної допомоги здійснюється за рахунок регіональних державних страхових фондів. Основними типами медичних закладів у країні є публічні (колишні державні) та приватні.

Система охорони здоров'я Естонії характеризується децентралізованим управлінням та фінансуванням через соціальне медичне страхування, але у 1990 р. було проведено часткову централізацію з переходом загального планування під контроль міністерства соціального забезпечення, чим було обмежено функції округів [3].

Наведені матеріали дають змогу побачити, по-перше, що у переважній більшості країн ЄС система охорони здоров'я має децентралізований характер, по-друге – в усіх без винятку країнах у тому чи іншому вигляді застосовується медичне страхування на випадок хвороби чи інвалідності. Необхідно підкреслити, що для визначення рівня проблем, пов'язаних зі здоров'ям, у країнах ЄС регулярно проводяться опитування та формуються загальнодержавні звіти щодо стану здоров'я, фізичного здоров'я, психологічного здоров'я, вживання шкідливих речовин, харчування тощо [5].

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Тож, аналіз організації систем охорони здоров'я в країнах ЄС показав, що шлях до формування в Україні ефективної моделі охорони здоров'я полягає у створенні й розвитку соціального страхування, налагодженні взаємодії держави, приватного сектора й самих громадян. Необхідно також підкреслити, що дуже великі повноваження у сфері охорони здоров'я згаданих країн належать місцевій владі й органам місцевого самоврядування, а за державою залишається питання загального планування, а також фінансового і правового контролю.

Країни, системи охорони здоров'я яких було сформовано за моделлю Семашка, перебувають нині на різних етапах реформування медичної сфери на страхових або комбінованих засадах. Це країни СНД, а також Східної Європи. Систему страхової медицини з числа пострадянських країн запровадили Молдова, Естонія, Грузія, Киргизстан, Литва, Російська Федерація. Найбільш успішними визнано реформи в Молдові та Естонії.

Досвід реформування систем охорони здоров'я саме тих країн, які перебували в майже однакових стартових умовах з Україною, заслуговує на докладне вивчення. Однією з таких країн, якій вдалося реформування системи охорони здоров'я, стала Грузія.

Уряд Грузії в листопаді 2009 р. ухвалив низку законодавчих змін, що усували торговельні бар'єри, стимулювали конкуренцію й розширювали можливості для імпорту ліків. Процеси реформування в грузинській системі охорони здоров'я спиралися на три основних блоки: перший стосувався діяльності лікарень, другий – участі держави в забезпеченні лікування пацієнтів, третій – зміни у фармацевтичному секторі [4].

Реформа в Грузії пішла шляхом співпраці державного та приватного секторів, не маючи на меті одержання вигоди від приватизації лікарень і поліклінік. Інвестори переобладнували їх у Тбілісі та регіональних центрах, для того щоб створити таку кількість ліжок-місць, якої вимагали умови тендерів. Після цього лікарні переходили у власність інвесторів із зобов'язанням надавати певний набір медичних послуг щонайменше протягом семи років. Вони могли використовувати будь-яку ще незадіяну нерухомість чи устаткування старих лікарень і поліклінік для своїх комерційних цілей. Передача галузі охорони здоров'я до приватного сектора дозволила збільшити конкуренцію, розширити вибір для пацієнтів і, відповідно, привела до надання медичних послуг високої якості.

Система медичного страхування передбачала придбання та наявність страхових ваучерів, що покривали вартість базового набору медичних послуг у приватній страховій компанії. Особа отримала можливість придбати страховий поліс або лишитися без медичної страховки. Через державну програму це дало змогу забезпечити медичним страхуванням соціально незахищені верстви населення Грузії. Загальна частка громадян Грузії, яких було застраховано за кошти держбюджету, склала 50 % (пенсіонери, студенти вищих навчальних закладів, діти віком до шести років, громадяни до 18 років з обмеженими фізичними можливостями та ін.) [4].

Нова фармацевтична політика мала такі завдання: по-перше, спростити допуск ліків, які дозволено продавати в інших розвинених країнах, зокрема в ЄС; по-друге, спростити процес імпортування лікарських засобів; по-третє, дерегулювати роздрібну ланку, що дозволить спростити процедуру відкриття аптек та реалізацію препаратів і виробів медичного призначення в інших закладах торговельної мережі країни. Було спрощено процедуру відкриття аптек, безрецептурні медикаменти дозволено реалізовувати не тільки в аптеках, а й у інших спеціально відведених місцях.

Реєстраційні процедури було спрощено через запровадження автоматичної реєстрації препаратів та виробів медичного призначення, визнаних Європейським медичним агентством, Управлінням з контролю за харчовими продуктами та лікарськими засобами США та іншими регуляторами обігу препаратів.

На сьогодні в Грузії понад 80 % медичних установ недержавної форми власності, які фінансуються й керуються приватними компаніями. Саме участь страхових компаній у системі охорони здоров'я змінила ситуацію в такий спосіб, що продуктом такої системи став не процес лікування пацієнта, а саме піклування про здоров'я кожного громадянина. Було скасовано всі сфери корупційного ризику, зокрема державні закупівлі. У результаті таких змін власності вартість медикаментів для лікування пацієнтів, що закупаються безпосередньо лікарнями, знизилася в 3 рази.

За оцінками грузинських медичних експертів, завдяки реформі вартість медичних послуг знизилася на 40 %, а частка неформальних платежів у видатках країни на охорону здоров'я знизилася з 40 до менш ніж 5 %. Такий показник, як коефіцієнт дитячої смертності, значно знизився, а очікувана тривалість життя збільшилася з 71 до 74,5 року. Зазначимо, що у 2011 р., за даними ВООЗ, очікувана тривалість життя грузинського населення випередила рівень країн СНД і наблизилася до європейського показника [4].

Ще однією країною, яка достатньо вдало реформувала медичну сферу, є Молдова. У 2003 р. урядом цієї країни була створена Національна медична страхова компанія та обраний шлях формування страхової медицини на основі солідарного фінансування (модель Бісмарка). Згідно з цією моделлю державну медичну страховку сплачують у рівних частках працівник та роботодавець. Водночас, визначено 15 категорій людей, страховку за яких повністю оплачує держава (діти, пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї), певні категорії лікуються виключно державним коштом, що передбачено ухваленими державними програмами.

Медичні заклади працюють у режимі повної автономії, а не через держказначейство. Щороку Національна страхова компанія, МОЗ та профспілки підписують меморандум, у якому чітко визначено розподіл коштів у страховій компанії. Окрім того, роботу компанії контролює Адміністративна рада, до якої входять представники президента, парламенту, мінфіну, МОЗ, профспілок, об'єднань роботодавців та пацієнтів. страхова компанія підзвітна уряду і парламенту, а також підконтрольна рахунковій палаті. Лише за один рік упровадження державної страхової медицини фінансування галузі в Молдові збільшилося на 20 %.

Досвід проведення медичних реформ у Молдові та Грузії однозначно свідчить про їхню ефективність, а відтак, надає можливість Україні врахувати як зроблені вдалі кроки, так і помилки.

Зрозуміло, що кожна модель реформ має свої особливості та недоліки, у кожній країні своя специфіка та відмінності. Але що точно є спільним для всіх, хто здійснив успішні реформи, – це політична воля, сміливість, команда однодумців та націленість на результат.

Отже, ретельне вивчення ситуації показує, що системи охорони здоров'я майже в усіх країнах світу стикаються з проблемами зростання витрат, недоступності медичної допомоги для частини населення, нормування послуг, дефіциту сучасних медичних технологій і низької ефективності. Тобто універсальної моделі організації охорони здоров'я, придатної для всіх, не існує. Рівень централізації, регулювання, розподілу витрат між усіма громадянами, а також роль приватного страхування у сфері медичних послуг у різних країнах сильно варіюють.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Країни, державним системам охорони здоров'я яких вдається уникнути серйозних проблем такого роду, домагаються успіху саме тому, що зменшують державний контроль і розширюють сферу дії ринкових механізмів. Саме відхід від централізованого державного контролю та переведення охорони здоров'я на ринкову основу слід визнати переважною загальносвітовою тенденцією.

Необхідно також зазначити, що наявність медичного страхування не є рівнозначною загальному доступу до послуг охорони здоров'я. На практиці в багатьох країнах страхування охоплено майже все населення країни, але медичні послуги в її рамках обмежуються або людям доводиться довго чекати черги на лікування.

Отже, на основі проведеного аналізу ефективних практик функціонування систем охорони здоров'я провідних країн світу, а також країн, які на сьогодні перебувають на різних етапах реформування медичної сфери, можна визначити засади, принципи, використання яких має важливе значення для формування національної системи охорони здоров'я в Україні. Враховуючи результати аналізу, підґрунтям ефективної системи охорони здоров'я повинні бути: взаємодія держави, приватного сектора й самих громадян; розподіл повноважень у сфері охорони здоров'я між державою і органами місцевого самоврядування; організація системи охорони здоров'я на засадах високої конкуренції та орієнтації на потреби споживача; доступність медичної послуги, зручність її отримання й ефективне використання наявних ресурсів; створення й розвиток системи медичного страхування.

Література:

1. Лукьянчук Е. Медицинское страхование в ЕС, или На вкус и цвет товарищей нет? / Е. Лукьянчук // Еженедельник АПТЕКА. – 2012. – № 2.
2. Медицинское страхование за рубежом (обзор печати) // Вопросы экономики и управления для руководителей здравоохранения. – 2004. – № 5 (41). – С. 67–78.
3. Нонко В. Иноземный досвід медичного страхування / В. Нонко // Главный врач. – 2002. – № 4. – С. 42–44.
4. Реформи охорони здоров'я в Республіці Грузія: від радянської руїни до охорони здоров'я на ринковій основі / К. Бендукідзе, Ф. С. Редер, М. Танер, А. Урушадзе. — К. : НВП “Інтерсервіс”, 2014. – 52 с.
5. Салтман Р. Реформы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий : [пер. с англ.] / Р. Салтман, Дж. Фигейрас. – М. : ГЭОТАР-МЕД, 2000. – 432 с.
6. Фірсова О. Система охорони здоров'я Норвегії, особливості її організації на муніципальному рівні: досвід для України / О. Д. Фірсова // Економіка та держава. – 2011. – № 1. – С. 100–104.
7. Jagadeesh Gokhale, “Medicaid’s Soaring Costs: Time to Step on the Brakes”, Cato Institute Policy Analysis no. 597, July 19, 2007.
8. Johnsen J., Roth J. Health System in Transition: Norway. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe on health of the European Observatory on Health system and Policies. – Vol. 8. – 2006. – № 1. – 187 p.
9. Mirror, Mirror on the Wall, 2014 Update: How the U.S. Health Care System Compares Internationally. – Режим доступу : <http://www.commonwealthfund.org/publications/fund-reports/2014/jun/mirror-mirror>.
10. Nicholas Eberstadt, The Tyranny of Numbers: Measurements and Misrule. Washington : AEI Press, 1995, p. 50.
11. Nobel Prize in Physiology or Medicine Winners 2007-1901, The Nobel Prize Internet Archive. – <http://almaz.com/nobel/medicine/medicine.html>.
12. Organization for Economic Cooperation and Development, “OECD Health Data 2007: Statistics and Indicators for 30 Countries” (Paris: OECD, 2007).
13. Pharmaceutical Research and Manufacturing of America, “R&D Spending by US Biopharmaceutical Companies Reaches a Record \$ 55,2 Billion in 2006”, February 12, 2007.

14. Robert J. Blendon et al., “Physicians’ Perspectives on Caring for Patients in the United States, Canada, and West Germany”, New England Journal of Medicine 328, no. 14 (1993): 1011-16.
15. The Grass Is Not Always Greener: A Look at National Health Care Systems Around the World // Policy Analysis. № 613 (March 18, 2008).
16. The World Health Report 2000. Geneva : WHO, 2000.

Lytvynenko M. V. Principles of national health care system in Ukraine.

The basis of health care systems of advanced countries of the world has been studied in order to define the main principles of establishing an effective health care system in Ukraine.

Key words: health care system, models of health care systems, administration of medical sphere, state health care policy, organizational principles of health care system.

Надійшла до редколегії 26.05.2015 р.

УДК 351.84

І. М. Лопатченко,

*аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарPI НАДУ,
м. Харків*

МОДЕЛІ ПРОФІЛАКТИКИ ТА СОЦІАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ СИРІТ У СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Зроблено аналіз моделей профілактики та соціалізації соціальних сиріт. Виділено ознаки соціально-екологічної, ресурсної моделей та авторського підходу оптимізації організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів.

Ключові слова: діти-сироти, сирітство, соціальне сирітство, соціальна політика, моделі профілактики.

Духовна, економічна, політична, соціальна криза, що спіткала Україну, призвела до збільшення кількості сімей з тим чи іншим рівнем соціальної, психологічної або структурної дезорганізації. В умовах нестабільності в соціально-економічному та політичному житті країни продовжує зростати кількість дітей, які потрапили в особливо важкі умови. Серед них сироти, соціально дезадаптовані діти та юні злочинці, діти-інваліди, діти-біженці й вимушені переселенці, діти, які проживають у несприятливих екологічних умовах.

Криза сучасної сім'ї є додатковим негативним фактором, що відбивається на стані дитинства в цілому в країні, особливо ж – дітей груп ризику, наприклад соціальних сиріт. Соціальне сирітство – складна соціальна проблема, що не має часткового розв'язання й може бути вирішена тільки за участі всього суспільства. Тому є актуальним розроблення комплексних підходів та моделей профілактики та соціалізації соціальних сиріт у сучасному українському суспільстві.

Система профілактики та соціалізації дітей-сиріт у контексті сучасної соціальної політики Української держави створюється завдяки результатам робіт зарубіжних та українських дослідників, які вивчали різні характеристики становища дітей у суспільстві. Це праці Г. Бобришевої, Л. Волинець, М. Лукашевич, О. Гетта, Ж. Захарової, Н. Комарової, О. Коваленко, І. Пеші, О. Сіротченко, Л. Сидорової,

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

С. Стивенсона, І. Осипової, О. Петрової, О. Терновець, О. Топоркової, Л. Филипової та ін. [1; 2; 4; 6–8].

Аналіз сучасної практики профілактики соціального сирітства в державному управлінні України вказує на низьку ефективність роботи різних відомств і установ у цій сфері. Насамперед, слід зазначити міжвідомчу роз'єднаність та відомчу монополізацію, що виявляється в недопущенні до своєї професійної діяльності й до фінансових потоків конкурентних громадянських ініціатив на захист сім'ї та дитинства. Крім того, відсутність організаційно-методичних системних підходів у реалізації міжвідомчої взаємодії як у діяльності установ, так і в підготовці кадрів, сприяє запізнюванню дій під час роботи з сім'єю та дітьми. Основні застосовувані у профілактичній діяльності соціального сирітства форми корекції – медична, педагогічна, соціальна – є малопродуктивними та витратними.

Недостатньою у профілактичній діяльності державних установ із приводу соціального сирітства є спрямованість на реабілітацію дітей без реабілітації біологічної родини. Багато реабілітаційних установ декларують свою реабілітаційну спрямованість, насправді ж багато хто з них надає допомогу дезадаптованим дітям, згодом повертаючи їх до біологічних родин, що деградували. Найнагальнішою проблемою також є: відсутність єдиного інформаційного, методичного та освітнього простору фахівців різних відомств, що працюють у сфері сім'ї та дитинства.

Нарешті, державний монополізм і консерватизм у соціальній сфері не дозволяють активізувати діяльність недержавних структур у вирішенні проблеми сім'ї, дитинства й соціального сирітства. Зокрема, заважає відсутність системно оформленої державної підтримки громадських ініціатив, діяльності громадських організацій, іноді й відкрите неприйняття участі громадянського суспільства в сфері захисту сім'ї та дитинства. Прикладом організації системної діяльності міг би стати механізм соціального замовлення й муніципальних грантів для відпрацювання інноваційних форм і технологій.

Отже, відсутність програм профілактики сімейного неблагополуччя й соціального сирітства, відсутність ефективної системи суспільної та наукової експертизи, нових нормативно-правових актів відносно сім'ї, державної підтримки громадських ініціатив, діяльності громадських організацій виявляються каталізаторами негативних соціальних процесів. Усе це приводить до того, що організовані заходи мають розрізнений характер і не здатні комплексно вирішувати проблему профілактики та соціалізації соціальних сиріт.

Метою нашого дослідження є комплексний аналіз підходів та моделей профілактики та соціалізації соціальних сиріт у сучасному українському суспільстві.

Проблема соціалізації дітей-сиріт розглядається багатьма гуманітарними науками. У сучасному соціально-філософському знанні процес соціалізації розглядається авторами як етап становлення індивіда і залучення його до основних норм, цінностей та соціокультурних інституцій з метою виконання будь-яких соціальних ролей. Соціальна адаптація є логічним підсумком соціалізації, що розкриває й уточнює ідентичність особистості в соціокультурному середовищі [2; 4; 5; 8].

Однак існує й дещо інша точка зору, коли соціалізація розглядається як дворівневий процес, що включає в себе соціальну адаптацію та інтеріоризацію. Соціальна адаптація в такому разі розглядається як процес пристосування індивіда до широкого кола соціальних явищ та інститутів (соціально-економічні умови, рольові функції, норми, соціальні групи, організації, інститути). А процес інтеріоризації являє собою привласнення особистістю норм і цінностей суспільства.

Процес соціалізації має різні рівні, де виконує певні функції та впливає на структуру особистості. На мікрорівні провідну роль відіграє взаємодія з соціальним оточенням, насамперед з прийомною сім'єю, і основною функцією соціалізації нетипової дитини є розвиток комунікативних навичок і допомога в усвідомленні своєї суб'єктності. На мезорівні метою соціалізації є спеціальне навчання і професійне психічне, фізичне, соціальне оздоровлення дитини. Це здійснюють інститути освіти, соціальної роботи та медичні установи. На макрорівні метою соціалізації є інтеграція дітей – соціальних сиріт у суспільство завдяки здійсненню соціальної політики держави. Усі три рівні процесу соціалізації безпосередньо взаємопов'язані, але мезорівень стає пріоритетним, оскільки впливає як на макро-, так і на мікрорівні.

Широко відома соціально-екологічна модель соціалізації дітей-сиріт, що запропонована Л. Филиповою, заснована саме на такому підході до особистісної соціалізації дитини. Ядром соціально-екологічної моделі є погодження двох компонентів: з одного боку, взаємодії дітей-сиріт та безпосереднього соціального оточення їх, з іншого – підтримка цієї взаємодії з боку держави та громадськості. На думку Л. Филипової, саме прийомну (патронатну) сім'ю можна розглядати як соціально-екологічну модель соціалізації дитини, позбавленої батьківського піклування [8].

Ця модель заснована на виділенні трьох рівнів соціальної адаптації та соціалізації соціальних сиріт:

- мікрорівень процесу соціальної адаптації включає соціальне оточення та прийомну (патронатну) сім'ю, які виконують функцію соціалізації дитини – соціального сироти, розвитку його комунікативних навичок, надають допомогу в усвідомленні своєї суб'єктності;

- мезорівень адаптації реалізується через спеціальне навчання, соціальне, психологічне, фізичне оздоровлення дитини, здійснювані інститутами освіти, фахової освіти, соціальної роботи та медичними установами. Пріоритет мезорівня процесу соціальної адаптації зумовлений координаційною діяльністю всіх ресурсних систем і практик, що соціалізують;

- макрорівень – інтеграція дітей – соціальних сиріт у соціум – здійснюється за допомогою соціальної політики держави.

Модель соціальної роботи з соціальними сиротами, що запропонована А. Пінкусом і А. Мінаханом, передбачає створення цілісної ресурсної системи, елементами якої можуть бути як уже наявні, так і новостворені системи підтримки. Координація діяльності всіх ресурсних систем і адаптаційних послуг є основним завданням інституту соціальної роботи у процесі соціалізації дітей-сиріт. Автори виділяють три типи таких систем, називаючи їх ресурсними системами [5]. Перший – неформальна натуральна ресурсна система, до якої включено відносини між дітьми, батьками, іншими членами прийомної сім'ї, а також відносини з однолітками, друзями. Відмітна риса цієї системи полягає в тому, що людина сама створює або вибирає ресурси спілкування. Другий тип ресурсної системи – формальна, що об'єднує людей відповідно до спільної мети. Форми та структура цієї системи мають недержавний характер. Ресурси на рівні державних структур складають третій тип ресурсної системи, до якої людину включено залежно від необхідності задоволення певних соціальних потреб.

Концептуальна модель, запропонована нами, передбачає підвищення ефективності механізму профілактики соціального сирітства шляхом оптимізації організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів. Наші пропозиції стосуються використання та вдосконалення чинної нормативно-законодавчої бази,

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

що забезпечує структурні, функціональні та інші організаційно-правові ресурсні компоненти профілактичної діяльності. Базою соціально-психологічного механізму є сучасні соціальні технології вдосконалення процесу взаємодії представників органів влади, сімей, дітей та громадськості, а також відповідних соціально-психологічних компетенцій суб'єктів профілактичної діяльності [3].

Під профілактикою соціального сирітства розуміють комплексний і цілеспрямований процес створення оптимальних умов, що сприяють формуванню таких особистісних якостей дитини-сироти, як самостійність, уміння вирішувати складні життєві проблеми, адекватно оцінювати себе, свої дії та вчинки, дії та вчинки інших людей, конструктивно, безконфліктно спілкуватися й вибудовувати рівноправні взаємостосунки з навколишніми, контролювати свої емоційні прояви та імпульсивну поведінку [8]. Основною метою профілактики відтворення соціального сирітства є відновлення у дитини порушених моральних, культурних, соціальних і міжособистісних зв'язків, формування у дітей-сиріт досвіду вирішення життєвих проблем і відповідальної поведінки в питаннях планування й створення сім'ї.

Механізм профілактики соціального сирітства охоплює систему параметрів, що характеризують учасників процесу профілактичної діяльності, сукупність проявів самого процесу профілактики, нормативно-правовий та організаційний простір (ресурси та можливості учасників профілактичної діяльності), а також інформаційні потоки та зворотний зв'язок у системі взаємодії органів влади і громадськості. Розроблення концепції механізму профілактики соціального сирітства в державному управлінні потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії, коли кінцевою метою є побудова стратегії співробітництва органів влади і громадськості.

Стосовно нашого дослідження, під механізмом профілактики соціального сирітства в державному управлінні ми будемо розуміти систему послідовних дій (порядок дій), комплекс методів та заходів (як організаційно-правового характеру, так і соціально-психологічного характеру), що ґрунтуються на принципах державного управління і спрямовані на подолання суперечливості інтересів держави та громадськості у вирішенні проблеми зниження рівня соціального сирітства й підвищення ефективності його профілактики.

Отже, органи влади вже здійснюють певну роботу з приводу профілактики і соціалізації соціальних сиріт, однак необхідно надати вже наявній профілактиці дієвого характеру. Погляньмо, у чому полягає шлях оптимізації організаційно-правового механізму. По-перше стратегічним пріоритетом профілактики соціального сирітства в Україні повинен стати розвиток сімейних форм виховання; по-друге, існує необхідність у створенні центрів соціальної підтримки дітей та сімей (далі – Центри), що ми вважаємо інноваційною формою профілактики соціального сирітства.

Сьогодні пріоритетними заходами в ході розв'язання проблеми соціального сирітства є підвищення матеріальної зацікавленості прийомних батьків. Проте основним напрямом діяльності повинна стати державна сімейна політика, спрямована на зміцнення статусу соціально благополучної родини через відродження сімейних традицій, цінностей, духовності, моральності, культури сімейних відносин.

Розробляючи програми запобігання соціальному сирітству і його скорочення, соціальні служби планують свою роботу комплексно, за трьома рівнями втручання і впливу на ситуацію: первинним, вторинним і третинним. Первинні, превентивні заходи спрямовано на всіх дітей та сім'ї; вторинні – на тих дітей, які належить до групи ризику; третинні призначено для тієї частини населення, де вже відбувся розрив сімейних зв'язків, і необхідно повернути дитину в родину.

Сімейними формами виховання в Україні є усиновлення, опікунство, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу, а також патронатна сім'я. Можна відзначити що останнім часом в Україні скоротилася кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, влаштованих у профільні заклади. Профілактика соціального сирітства та підтримка виховного потенціалу сімей потребує вдосконалення умов, форм та методик надання соціальних послуг сім'ям, що опинилися у складних життєвих обставинах.

Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 р., що затверджена Указом Президента України № 609/2012 від 22 жовтня 2012 р., передбачає перехід від застосування каральних функцій відносно сім'ї до її всебічної підтримки та захисту. Аналіз ситуації показав, що попри вимоги законодавства в державі та в діяльності органів місцевого самоврядування, опіки і піклування досі є багато каральних функцій щодо сім'ї та обмаль – підтримувальних. Тобто найпростіший спосіб, який держава сьогодні має в своєму розпорядженні по відношенню до сім'ї, це покарати, зокрема й через позбавлення батьківських прав. У цьому контексті наголошується на необхідності зміни концепції діяльності органів опіки та піклування щодо профілактики соціального сирітства шляхом надання якісних соціальних послуг, спрямованих на підтримку сім'ї.

Щодо другої складової організаційно-правового механізму нагадаємо, що інноваційною формою профілактики соціального сирітства є Центри. Центр – це заклад соціального захисту, що призначений для надання комплексу соціальних послуг дітям та сім'ям, котрі опинилися в складних життєвих обставинах, із метою підвищення спроможності сімей забезпечити належний догляд та виховання дітей, запобігання соціальному сирітству, забезпечення права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання в сім'ї або умовах, наближених до сімейних.

Організація Центрів має зумовити, з одного боку, подальше створення умов для переведення дітей із закладів до сімей та надання таким сім'ям підтримки, а з іншого – унеможливлення відриву дитини від родини для отримання послуг на регіональному рівні. Саме тому Центри мають надавати ті послуги, які сьогодні надають притулки, центри соціально-психологічної реабілітації, центри матері і дитини, інтернати тощо.

Центри будуть створюватись на заміну закладів, що вже існують, відповідно до потреб територіальних громад. Крім того, наявна на сьогодні система соціальних закладів для дітей потребує суттєвого вдосконалення, оскільки тотальна більшість їх є обласними і такими, що вилучають, а не наближають соціальні послуги до громади.

Створення на чинній матеріальній базі замість великої кількості дитячих закладів з інтернатною формою утримання Центрів, у яких передбачається надання соціальної допомоги без розриву родинних зв'язків та без відриву від місця проживання дитини, передусім захистить права дитини та інтереси громади, дозволить запобігти фінансуванню напівпустих інтернатних закладів.

Першорядне завдання державної важливості у профілактиці соціального сирітства в Україні – пріоритетність підтримки та зміцнення статусу соціально здорової родини, що дає суспільству здорове, працездатне, виховане, грамотне покоління, здатне вирішувати питання розвитку, процвітання Української держави. Значна зміна у філософії урядових реформ пов'язана із законодавчими ініціативами розподілу фондів соціальних програм на користь підтримки дітей – соціальних сиріт та прийомних сімей.

Отже, координація діяльності всіх ресурсних систем і адаптаційних послуг – від неформальної ресурсної системи, до якої включено відносини між дітьми, батьками, іншими членами прийомної сім'ї, а також відносини з однолітками, друзями, до ресурсів на рівні

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

державних структур, до яких людину включено залежно від необхідності задоволення певних соціальних потреб, – є загальною для запропонованих моделей профілактики та соціалізації дітей-сиріт. Комплексність підходу в запропонованих моделях профілактичної діяльності виявляється в поєднанні двох складових цього процесу: з одного боку, підвищення ефективності взаємодії дітей-сиріт та їхнього безпосереднього соціального оточення, з іншого – підтримка цієї взаємодії з боку держави та громадськості.

Відмітною рисою авторської моделі профілактики соціального сирітства є оптимізація організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів, що виявляється у використанні та вдосконаленні чинної нормативно-законодавчої бази, що забезпечує структурні, функціональні та інші організаційно-правові ресурсні компоненти профілактичної діяльності та сучасних соціальних технологій процесу взаємодії представників органів влади, сімей, дітей, громадськості та розвитку соціально-психологічних компетенцій суб'єктів профілактичної діяльності.

Запропонований комплекс дій і заходів, націлений на організацію зусиль усього суспільства для захисту й надання допомоги дитинству й родині як базовому суспільному інституту. Такий комплекс повинен ставити за мету профілактичної діяльності спрямованість на партнерство держави й суспільства, адекватний нормативно-правовий і фінансовий супровід української родини й діяльності державних інститутів у соціальній сфері. Комплексність соціальних проблем вимагає розроблення міжвідомчих підходів і дієвої взаємодії державних та громадських організацій у практиці профілактики соціального сирітства та наукових міждисциплінарних технологій їхнього розв'язання.

Література:

1. Демографічна політика та соціальне сирітство: аналіз та прогноз сучасної ситуації / Т. А. Сіротченко, О. М. Гетта, А. О. Бобришева, О. А. Топоркова // Здоров'я ребенка. – 2011. – № 3 (30).

2. Коваленко Е. А. Социальное сиротство как объект внимания общественных и государственных организаций / Е. А. Коваленко // Методология, теория та практика социологического анализа сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2004. – С. 482–485.

3. Лопатченко І. М. Механізми реалізації державної політики профілактики соціального сирітства / І. М. Лопатченко // Інвестиції: практика та досвід : зб. наук. пр. – К., 2015. – Вип. 8. – С. 113–116.

4. Осипова И. И. Социальное сиротство: теоретический анализ и практика преодоления : [монография] / И. И. Осипова. – Н. Новгород : НИСОЦ, 2009. – 208 с.

5. Пинкус А. Практика социальной работы / Пинкус А., Минахан А. – М. : Союз, 1993. – 237 с.

6. Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування / Л. С. Волинець, Н. М. Комарова, О. Г. Антонова-Турченко [та ін.]. – К. : ДЦСМ, 1998. – 120 с.

7. Терновець О. М. Соціальне сирітство як предмет міждисциплінарного дослідження / О. М. Терновець // Вісн. ЛНУ ім. Тараса Шевченка, 2012. – № 5 (240), ч. I. – С. 61.

8. Филиппова Л. Н. Социальное сиротство в современном российском обществе (социально-философский анализ) : автореф. дис. ... канд. наук / Л. Н. Филиппова. – Ростов-н/Д., 2004.

Lopatchenko I. M. The models of prevention and socialization social orphans in modern ukrainian socie.

The analysis of of prevention and socialization social orphans has been done. The characteristics of the social-ecological, resource models and author's optimization approach organizational, legal and socio-psychological mechanisms have been defined.

Key words: orphans orphanhood; social orphanhood; social policy; the models of prevention.

Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.

УДК 330.341.1:332.1

А. Г. Лотарев,

*начальник управління міжнародного співробітництва
ВНЗ “Університет економіки та права “КРОК”,
м. Київ*

РІВЕНЬ РОЗВИТКУ ТА МОЖЛИВОСТІ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

Проведено аналіз складових інноваційного потенціалу регіону, механізмів його управління та державної підтримки інноваційної діяльності.

Ключові слова: інноваційний потенціал, регіон, державне управління, інноваційна діяльність.

Об'єднальною метою розвитку як простору країни, так і регіонального простору є підвищення рівня людського розвитку, який у термінах концепції сталого розвитку передбачає не тільки матеріальний добробут, але й фізичне здоров'я, тривалість життя та рівень освіти населення. Завдання регіону при цьому – забезпечення узгодженого відтворення людини і природи, розвитку суспільства.

Економічна діяльність, як відомо, направлена не лише на забезпечення потреб людини (суспільства) в різноманітних благах і послугах. Специфічне завдання функціонування економічної системи полягає не тільки у відтворенні ресурсів життєдіяльності, що не виробляються природою або виробляються в недостатній кількості, але й у відтворенні можливості споживати ці ресурси всіма зацікавленими учасниками економічного процесу.

Володіючи всіма властивостями складної системи, тобто цілісністю, структурою, ієрархічністю, функціональністю, керованістю, цілеспрямованістю, самоорганізацією, нескінченністю, регіон складається з функціональних елементів, що також можуть розглядатися як системи більш низького рівня ієрархії, мають власну структуру. Найбільш дослідженими в сучасній літературі є економічний, організаційний, виробничий, кадровий і науково-технічний потенціал [1; 2]. Інноваційний потенціал (ІП) регіону як управлінська категорія на сьогодні досліджено мало, хоча, на погляд автора, у системі сукупного потенціалу регіону він є важливим.

Серед дослідників інноваційного потенціалу регіону слід відзначити праці таких учених, як М. Дубовиков [3], А. Мендрул [4], Н. Рогань, О. Комліченко [5], С. Фірсова, С. Чеботар [6], Г. Шастопалов [7] та ін.

Метою статті є визначення розвитку та складових інноваційного потенціалу регіону, механізмів управління ним та державної підтримки інноваційної діяльності.

Слід зазначити, що інноваційний потенціал являє собою наявні в суспільстві можливості, пов'язані з утриманням та використанням нововведень у всіх сферах діяльності, що дозволяє здійснювати соціальний, економічний, технологічний, технічний розвиток національної економіки. Звідси випливає, що інноваційний потенціал регіону є сукупністю ресурсів і властивостей, що визначають інноваційні можливості сталого та ефективного функціонування регіональної соціально-економічної системи.

А. Савчук пропонує під інноваційним потенціалом підприємства розуміти “сукупність усіх його ресурсів, які можуть бути задіяними у процесі здійснення інноваційної діяльності” [8].

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Слід зазначити, що інноваційний потенціал регіону визначається його реальними інноваційними можливостями, що залежать від наявних у регіоні ресурсів і властивостей, та визначається не тільки і не стільки наявними в нього інноваційними можливостями, а й готовністю і здатністю до використання їх з метою втілення нововведень. Схема інноваційного потенціалу з його характеристиками пропонується на рис. 1.

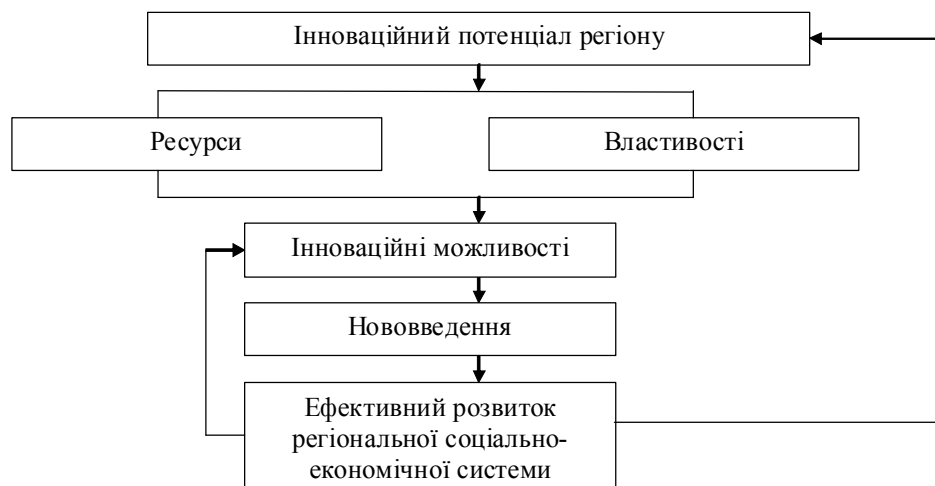


Рис. 1. Характеристика інноваційного потенціалу регіону

Високий інноваційний потенціал регіону забезпечує високий рівень добробуту громадян. У зв'язку з цим виникає необхідність оцінити не тільки досягнутий рівень, а й здатність регіону до змін та напрям цих змін.

Отже, планомерно і цілеспрямовано розвивати і максимально використовувати інноваційний потенціал регіону дозволяє правильно сформована система управління.

У структурі інноваційного потенціалу регіону виокремлюють такі складові:

– стан навколишнього природного середовища та наявність основних природних ресурсів;

– трудові ресурси, чисельність населення, рівень і динаміка зайнятості;

– виробничий потенціал;

– науково-технічний та кадровий потенціал;

– інфраструктура;

– рівень і динаміка зайнятості, загальноосвітній рівень;

– регіональні та геополітичні аспекти інноваційного потенціалу та ін.

Основні види природних ресурсів – землі (угіддя), природні рекреаційні ресурси, земні води, поверхневі водойми і водотоки, територіальні ресурси. Під природними ресурсами розуміють компоненти природного середовища, що оточують людину та що на даному рівні розвитку виробничих сил і вивченості можуть бути використані для задоволення потреб людського суспільства у формі безпосередньої участі в матеріальній діяльності, а також тіла та сили природи, котрі на даному рівні розвитку виробничих сил істотні для життя й діяльності людського суспільства і безпосередньої діяльності людей (природні умови).

Отже, природно-ресурсний потенціал регіону – це частина сукупності природних ресурсів, які за даного рівня економічного і технічного розвитку суспільства та вивченості території можуть бути використані в господарській та іншій діяльності людини нині та в перспективі.

Кількість, якість і поєднання природних ресурсів визначає природно-ресурсний потенціал території. Наявність природних ресурсів, по-перше, впливає на формування територіальної структури господарства. По-друге, природно-ресурсний потенціал суттєво впливає на галузеву спеціалізацію регіону. По-третє, кількість, якість та ефективність використання природних ресурсів позначаються на темпах районного (регіонального) соціально-економічного розвитку. По-четверте, володіння природними ресурсами, їхні якісні параметри сприяють підвищенню ролі регіону на товарному ринку як в Україні, так і в далекому зарубіжжі.

Слід зазначити, що Київський регіон багатий землями сільськогосподарського призначення. У загальній площі земель регіону 63,6 % складають землі сільськогосподарського призначення (табл. 1).

Водночас, на кінець 2013 р. площа порушених земель становила 2 904 га, відпрацьованих – 725 га. Цей стан викликає занепокоєння та потребує негайного втручання в розв'язання проблеми.

Таблиця 1

Землі Київської області [9]

<i>Землі</i>	<i>Площа, тис. га</i>	<i>Частка в загальній площі, %</i>
Усього земель	2816,2	100,0
Землі сільськогосподарського призначення	1790,4	63,6
Ліси та лісовкриті площі	648,7	23,0
Забудовані землі	135,0	4,8
Землі під водою	175,1	6,2
Відкриті заболочені землі	49,6	1,8
Інші землі	17,4	0,6

Ліси та лісовкриті площі в Київській області на 1 січня 2013 р. становили 648,7 тис. га. Однак на сьогодні темпи відтворення лісів значно зменшились. Наприклад, у 2013 р. було відтворено 3 285 га лісів, що на 884 га (26,9 %) менше відтворення в 2005 р.

Збільшується вилов риби. Якщо у 2000 р. було виловлено 2 002 т, у 2010 р. – 1 999 т, то вже в 2012 та 2013 рр. – 2 370 та 2 027 т риби, відповідно.

Отже, природно-ресурсний потенціал регіону великий, тому необхідно звернути увагу на його раціональне використання, поновлення ефективного управління, залучення інвесторів.

Важливою складовою інноваційного потенціалу є трудовий потенціал. Насамперед, ідеться про кваліфікацію та інтелектуальний, творчий потенціал, що є важливими факторами розвитку регіону.

Аналізуючи наукові кадри, назвімо чисельність спеціалістів, які виконують наукові та науково-технічні роботи (табл. 2).

Наукові кадри Київської області [9]

Наукові кадри / За роками	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Чисельність працівників наукових організацій	4 913	3 210	3 773	3 538	2 937	2 856	2 453
Чисельність спеціалістів, які виконують наукові та науково-технічні роботи	2 976	2 200	2 451	2 271	1 873	1 845	1 543
З них мають науковий ступінь							
доктора наук	52	62	64	77	79	76	84
кандидата наук	531	371	343	364	325	312	301
Чисельність працівників, які виконують науково-технічні роботи за сумісництвом	453	386	604	418	377	379	294
З них мають науковий ступінь							
доктора наук	42	29	71	81	54	52	44
кандидата наук	164	100	156	99	99	81	65

Наведені дані свідчать про те, що чисельність працівників наукових організацій і спеціалістів, які виконують наукові та науково-технічні роботи, з кожним роком зменшується. Зокрема, порівняно з 1995 р. ці показники знизилися майже вдвічі.

Слід погодитися з Н. Ротань, О. Комліченко, і навіть акцентувати на їхньому висловлюванні про те, що саме “...інтелектуальний капітал є одним з основних факторів інноваційного розвитку економіки, отже освіта відіграє надзвичайно важливу роль” [10, с. 283]. Такої ж думки дотримується М. Пашкевич, визначаючи, що економічне зростання на основі реалізації інтелектуального капіталу може бути прирівняно до ресурсного типу розвитку [11, с. 351].

Підтримання на належному рівні всіх складових потенціалу наукової діяльності на всіх стадіях її функціонування сприяє зростанню творчого потенціалу вчених (табл. 3).

Показниками кадрової складової інноваційного потенціалу є насиченість регіону науково-технічними кадрами, кількість науково-дослідних організацій, сюди також можна віднести чисельність населення, рівень і динаміку зайнятості, освітній потенціал та ін.

Скласти уявлення про структуру трудового потенціалу пропонуємо за допомогою рис. 2.

Необхідно зауважити, що в Київській області відбувалося зниження чисельності економічно активного населення. Чисельність населення з економічною активністю осіб старше працездатного віку за період від 2005 до 2013 рр. значно скоротилася – з 70,8 тис. осіб у 2005 р. до 39,9 тис. осіб у 2013 р., тобто на 44 %.

Такі процеси призводять до зниження кадрової складової інноваційного потенціалу, що негативно впливає на сам інноваційний потенціал. Показниками виробничого потенціалу є стан основного капіталу та ступінь його зношеності за галузями, конкурентоспроможність продукції, технічна та відтворювальна структура основного капіталу, рівень технологічної оснащеності та спеціалізації виробництва.

У країнах з високорозвиненою економікою до інновацій звертаються як до високоефективного засобу, за допомогою якого можна здобути перемогу в конкурентній боротьбі. У тих же країнах, де економіка переживає період затяжної кризи, в інноваційному потенціалі лише шукають можливість виживання в умовах господарювання, що постійно погіршуються. Провівши аналіз основних складових

інноваційного потенціалу Київської області, можна дійти висновку про несприятливі умови, що склались.

Таблиця 3

Характеристики наукового потенціалу

<i>№ з/п</i>	<i>Якісна визначеність науки</i>	<i>Кількісна визначеність науки</i>
1	Сукупність наукових знань	Ступінь відповідності наукових знань до світових досягнень
2	Наукові кадри	Забезпеченість кадрами
3	Матеріально-технічні засоби науки	Забезпеченість матеріально-технічними засобами
4	Наукова інформація	Забезпеченість науковою інформацією
5	Технологічний спосіб організації науки	Оптимальність технологічного способу організації науки
6	Загальноекономічний спосіб організації науки	Оптимальність загальноекономічного способу організації науки
7	Соціально-економічний спосіб організації науки	Прогресивність соціально-економічного способу організації науки
8	Спосіб управління наукою	Оптимальність способу управління наукою
9	Витрати на науку	Фінансово-економічна забезпеченість науки
10	Ціннісний компонент науки	Ступінь орієнтації науки на загальнолюдські цінності
11	Результати наукової діяльності (віддача)	Ефективність наукових досліджень

<i>Компоненти трудового потенціалу</i>	<i>Показники трудового потенціалу</i>
Здоров'я	Очікувана тривалість життя, витрати на охорону здоров'я, смертність за віком
Творчий потенціал, активність	Доходи від авторських прав, кількість патентів і міжнародних, премій на одного мешканця, темпи технологічного прогресу
Освіта	Середня кількість років навчання в школі і ВНЗ, витрати на освіту
Професіоналізм	Доходи від експорту, втрати від аварій
Ресурси робочого часу	Чисельність працездатного населення, чисельність зайнятих, рівень безробіття, кількість годин робочого часу на рік

Рис. 2. Структура трудового потенціалу

Управління потенціалом, в основі якого лежить системний підхід до забезпечення розвитку, набагато ефективніше одиничних заходів, спрямованих найчастіше на вдосконалення технологічних відносин. Управління інноваційним потенціалом регіону розуміється як процес підготовки, прийняття та реалізації рішень щодо формування та максимального використання сукупного інноваційного потенціалу регіону з метою його сталого соціально-економічного розвитку.

Механізм управління інноваційним потенціалом зображено на рис. 3.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Процес управління потенціалом передбачає попередній аналіз позитивних і негативних аспектів упроваджуваного нововведення, можливостей і загроз для підприємства, що виникають при цьому. Тож, пропонується розглянути методи і функції, що використовуються під час проведення інноваційних заходів.

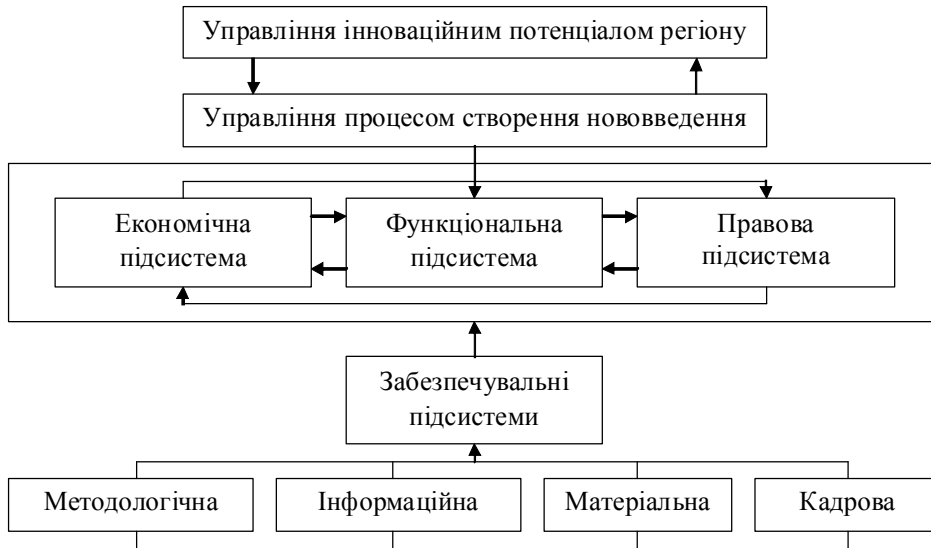


Рис. 3. Структура механізму управління інноваційним потенціалом регіону

На розроблення основних напрямів удосконалення управління потенціалом передусім впливає його стан. Тому успіх діяльності регіону багато в чому визначається правильно обраними напрямами розвитку. Відповідно, можна дійти висновку, що результатом удосконалення управління є формування таких пріоритетних напрямів розвитку інноваційного потенціалу регіону. У цьому разі вони виступають як цілісна соціально-економічна система, спрямована на досягнення оптимального поєднання довгострокових і поточних цілей регіону, і розробляються з метою взаємного узгодження їх як системи заходів, що забезпечують інноваційний розвиток регіону.

Отже, розвиток інноваційного потенціалу регіону розуміється як процес закономірних змін, що дозволяє йому перейти від старого якісного стану до нового, більш досконалого.

Слід зазначити, що необхідність державного управління інноваційним процесом зумовлена такими факторами, як депресивний стан економіки країни, а також загальноекономічними цілями соціально-економічного розвитку та відсутністю саморегулювання нововведень.

Наявність у країні значного науково-технічного потенціалу може стати фундаментом реалізації національної технологічної стратегії та масштабного зростання інноваційної активності.

Література:

1. Возна Л. Ю. Основні суперечності та перспективи використання соціально-економічного потенціалу регіонів України / Л. Ю. Возна // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 167–174.

2. *Иванов В. В.* Национальная инновационная система как индустриальная основа экономики постиндустриального общества / В. В. Иванов // *Инновации.* – 2004. – № 5. – С. 3–10.
3. *Дубовиков М. М.* Проблеми формування науково-технологічного та інноваційного потенціалу України / М. М. Дубовиков, О. В. Величко // *Екон. вісн. Донбасу.* – 2011. – № 3 (25). – С. 158–163.
4. *Мендрул А. Г.* Формы и приоритеты инновационного процесса в контексте государственного регулирования / А. Г. Мендрул // *Инновации.* – 2007. – № 8. – С. 57–59.
5. *Ротань Н. В.* Інноваційний розвиток регіонів України та фактори, що на нього впливають / Н. В. Ротань, О. О. Комліченко // *Інформаційні технології в освіті, науці та виробництві.* – 2013. – № 1, вип. 1. – С. 279–284.
6. *Фірсова С. М.* Основні елементи інноваційного потенціалу / С. М. Фірсова, С. В. Чеботар // *Екон. вісн. Донбасу.* – 2011. – № 3 (25). – С. 202–207.
7. *Шастопалов Г. Г.* Інноваційний потенціал економічного зростання країни / Г. Г. Шастопалов // *Інноваційно-інвестиційна стратегія розвитку національної економіки : зб. наук. пр. / Г. Г. Шастопалов.* – К., 2004. – С. 39–54.
8. *Савчук А. В.* Теоретические основы анализа инновационных процессов в промышленности : монография / А. В. Савчук ; НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецьк, 2003. – 448 с.
9. Статистичний щорічник Київської області за 2013 рік / за ред. Л. П. Височан. – К. : Голов. упр. статистики в Київ. області, 2014. – 178 с.
10. *Ротань Н. В.* Інноваційний розвиток регіонів України та фактори, що на нього впливають / Н. В. Ротань, О. О. Комліченко // *Інформаційні технології в освіті, науці та виробництві.* – 2013. – № 1, вип. 1. – С. 279–284.
11. Аналіз регіональних відмінностей у інноваційно-економічному розвитку територій України / М. С. Пашкевич // *Вісн. Нац. ун-ту “Львівська політехніка”.* – 2012. – № 727 : Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – С. 350–357.

Lotariiev A. G. Level of development and possibilities of innovative potential of region.

The analysis of components of regional innovative potential, mechanisms of management and state support of innovation activity are performed.

Key words: innovative potential, region, state management, innovation activity.

Надійшла до редколегії 14.05.2015 р.

УДК 351.851

О. С. Алфьорова,

*нач. відділу, організаційно-технічного забезпечення ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ЯКІСТЬ ОСВІТИ ЯК ГОЛОВНИЙ КРИТЕРІЙ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

Розглянуто підходи до оцінювання якісних характеристик системи вищої освіти України та результативності освітнього процесу. Проаналізовано положення нового Закону України “Про вищу освіту”, що можуть вплинути на складові системи забезпечення якості освіти. Надано оцінку ефективності нових норм, виокремлено їхні сильні і слабкі характеристики з точки зору впливу на підвищення якості системи освіти в цілому. Особливу увагу приділено питанню розширення автономії діяльності вищих навчальних закладів в Україні.

Ключові слова: *якість освіти, система забезпечення якості, компетентність, контроль освітнього процесу, автономія вищу, оцінка положень нового Закону України “Про вищу освіту”.*

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Адаптація системи вищої освіти України, яка останнім часом не зазнавала суттєвих змін, до сучасних світових стандартів та норм зумовила необхідність прийняття нового Закону України “Про вищу освіту” (далі – Закон). Звідси випливає потреба у з’ясуванні на теоретичному рівні сутнісних ознак поняття “якість освіти”, а також обґрунтування можливих варіантів імплементації положень Закону та прогнозування їхнього впливу на якість освітнього процесу.

Згідно з обраною проблематикою дослідження, найбільш вагомими з методологічних позицій є роботи фахівців сучасної вищої освіти М. Згуровського (структурні реформи вищої освіти), В. Кременя (інноваційні зміни та сучасна освіта), В. Андрущенка (тенденції та перспективи Болонського процесу), В. Журавського, В. Лугового та ін. Аналіз останніх наукових досліджень у цій сфері засвідчує, що основну увагу приділяється питанням структурної перебудови та внутрішньої модернізації самої системи вищої освіти з метою підвищення якості освітнього процесу.

Мета статті – з’ясувати можливий вплив на якісні характеристики освітнього процесу, спричинений імплементацією у практичну діяльність вишів норм та положень нового Закону, та дійти висновків за основними нововведеннями Закону, що мають найбільший вплив на показники якості вищої освіти.

Система освіти України є багаторівнева та спрямована на забезпечення академічної, професійної та практичної підготовки. Правова основа вищої освіти в Україні регламентується Конституцією України, законами України про освіту, вищу освіту, науку та технічну діяльність, Бюджетним кодексом України, Національною доктриною розвитку освіти та іншими правовими актами.

Вища освіта, що є невід’ємною частиною національної системи освіти, відповідає рекомендаціям ЮНЕСКО, ООН та інших міжнародних організацій. До введення в дію у 2014 р. нового Закону структуру вищої освіти склали три освітніх рівні, а саме: неповна, базова та повна вища освіта, та чотири освітньо-кваліфікаційних рівні, у тому числі й молодший спеціаліст та бакалавр. Така багаторівнева структура вищої освіти означала, що, отримавши відповідний диплом нижчого рівня, користувач освітніх послуг може рухатися далі до наступного, вищого рівня (таблиця).

Таблиця

Освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти в Україні до вересня 2014 р. [1]

<i>Освітній рівень вищої освіти</i>	<i>Необхідна базова освіта</i>	<i>Освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти</i>	<i>Термін навчання</i>
Неповна вища	Повна загальна середня (12 років)	Молодший спеціаліст	Два-три роки
Базова вища	Повна загальна середня (12 років) або неповна вища	Бакалавр	Чотири роки (на базі неповної вищої освіти – два-три роки)
Повна вища	Базова вища	Спеціаліст	Один-півтора року
	Базова вища або рівня спеціаліста	Магістр	Один-два роки, один-півтора року

За твердженням М. Згуровського, запровадження ступеневої освіти стало значним кроком у реформуванні освіти України з урахуванням входження її в ринкові відносини,

демократизації суспільства та світових тенденцій підвищення мобільності студентів і викладачів, глобалізації ринку праці. Фактично Україна запровадила ступеневу освіту раніше від багатьох країн Європи, але при цьому не вирішила важливі структурні проблеми – ті, що залишилися від минулої централізованої економіки, і ті, що виникли в період незалежності держави у зв'язку з особливостями перехідного періоду [2].

У процесі інтеграції до Європейського освітнього простору та відповідно до нового Закону має місце загальна тенденція до децентралізації освітнього процесу з метою перерозподілу певної кількості повноважень та підвищення відповідальності у вищих навчальних закладах. Це забезпечить реформування всієї системи вищої освіти згідно з новими правилами та сучасними тенденціями. Новий Закон має усунути один з основних недоліків чинної системи вищої освіти в країні: вертикаль адміністративного управління, здійснюваного Міністерством освіти і науки України (далі – МОНУ), замінити ефективною системою підзвітності та відповідальності. Сьогоднішні функції МОНУ не дозволяють йому розробляти та контролювати освітню політику. Зокрема, це пов'язано з необхідністю численних узгоджень з МОНУ для прийняття вишами найпростіших рішень. Автономія, запропонована Законом, передбачає мінімізацію підзвітності вищого навчального закладу (ВНЗ) перед МОНУ, при цьому можливість впливати на діяльність закладу отримують безпосередні учасники освітнього процесу – студенти та співробітники. У такий спосіб буде усунуто монополію МОНУ на прийняття управлінських рішень. Ця тенденція відповідає курсу інтеграції України до Європейського освітнього простору, оскільки, згідно з положеннями Болонського договору, принципи автономії навчальних закладів припускають, що за якість вищої освіти відповідає безпосередньо сам навчальний заклад.

Корумпованість у системі управління вищою освітою також не дозволяє ефективно та прозоро вирішувати питання фінансування діяльності ВНЗ. Тому нарізла необхідність надання навчальним закладам фінансової самостійності на основі ринкових механізмів. Однак підхід до цього питання має бути продуманим особливо ретельно, оскільки саме у фінансовій сфері спостерігається найбільша кількість зловживань.

На жаль, можна говорити і про застарілий підхід до навчання студентів. Зокрема, ідеться про розриви між теоретичним та практичним аспектами в системі вищої освіти. Мала кількість практичних занять та лабораторних досліджень не дозволяє достатньою мірою засвоїти лекційний матеріал.

Реформування національної системи вищої освіти тісно пов'язано з докорінними змінами в усіх сферах суспільного життя. Перехід до ринкових відносин викликає необхідність підвищення якості освіти, підвищення рівня кваліфікації та забезпечення конкурентоспроможності фахівця. Сьогодні в Україні система забезпечення якості вищої освіти здійснюється на трьох рівнях: вищого навчального закладу, державному (державна і державно-суспільна система контролю) та міжнародному (європейському рівні). Поряд з національною системою оцінювання результатів підготовки студентів у багатьох вишах запроваджено європейську кредитно-модульну систему (ECTS). Цю систему розроблено з метою забезпечення єдиного загальноєвропейського простору і орієнтовано на оцінювання та порівняння навчальних досягнень студентів. По суті, це така система організації навчального процесу, яка дозволяє студентові ефективно планувати весь процес свого навчання, а результати мають бути визнаними не тільки вітчизняними, а й європейськими роботодавцями [3].

Згідно зі ст. 11 Всесвітньої декларації ЮНЕСКО з вищої освіти [4], якість у сфері вищої освіти є багатовимірною концепцією, що повинна охоплювати всі її функції та види діяльності: навчальні та академічні програми, наукові дослідження та стипендії,

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

укомплектування кадрами, учнів, будівлі, матеріально-технічну базу, обладнання, роботу на користь суспільства та академічне середовище.

Україна не використовувала ані міжнародного, ані національного оцінювання системи та якості навчання студентів. Тому якість освіти в Україні вимірювалася на основі непрямих показників. Національна система забезпечення якості реалізується за допомогою ліцензування та акредитації, що проводяться департаментом з ліцензування та акредитації МОНУ через Державну акредитаційну комісію та мережу експертів. Отже, на національному рівні, забезпечення якості застосовується для вищої освіти в цілому і складається з зовнішнього та внутрішнього оцінювання та опублікування результатів. Деякі університети в Україні звертаються безпосередньо до міжнародних акредитаційних агентств.

Оскільки сьогодні ще немає офіційних та достовірних засобів щодо оцінювання якості результатів освітнього процесу, ми не маємо можливості порівнювати результати на місцевих, регіональних та національному рівнях. У результаті є проблемою розвивати адаптаційні та компенсаторні програми, що забезпечують студентів з різних регіонів та різних соціальних груп рівними можливостями доступу до високоякісної освіти. Зрештою, неможливо порівняти рівень українських освітніх програм з міжнародними, оцінити та відкоригувати освітні стандарти, а також розробити систему поліпшення в галузі. Ці проблеми мають політичний, економічний, а також соціальний характер. Такі фактори досить складно врахувати, аналізуючи підготовчий процес конкретного закладу. Тому реформа системи вищої освіти України, зокрема новий Закон, передбачає розроблення низки стандартів та критеріїв для визначення головних принципів щодо оцінювання результатів роботи ВНЗ та рівня підготовки студентів.

Зокрема, відповідно до Закону:

– якість вищої освіти – рівень здобутих особою знань, умінь, навичок тощо, що відбиває її компетентність відповідно до стандартів вищої освіти;

– якість освітньої діяльності – рівень організації освітнього процесу у ВНЗ, що відповідає стандартам вищої освіти, забезпечує здобуття особами якісної вищої освіти та сприяє створенню нових знань [5].

Отже, під якістю вищої освіти розуміється рівень отриманих особою знань, умінь та професійних навичок відповідно до мети, накресленої ВНЗ. Результатом є якісна і кількісна оцінка досягнутого рівня відповідних освітньо-професійних характеристик фахівця.

Для отримання об'єктивної оцінки якості вищої освіти, на нашу думку, треба дотримуватися певних принципів, а саме:

– відповідність до єдиних освітніх стандартів згідно з міжнародним рівнем;

– дотримання єдиної системи критеріїв оцінювання компетентностей та компетенцій випускників вузів;

– вимірність всіх показників на кількісному рівні для уникнення суб'єктивності в оцінках;

– оцінювання показників у динаміці, що дозволяє отримати об'єктивну картину підготовчого рівня;

– удосконалення та адаптація методів тестування як об'єктивних методів діагностики рівня знань;

– виконання єдиної інформаційної системи, що забезпечує відкритість та доступність до інформації щодо рівня освіти як для абітурієнтів, так і для роботодавців;

– наявність єдиної системи якості підготовки для всіх ВНЗ.

Закон спрямовано на врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної підготовки громадян України. Він встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування вищої освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях, для посилення співпраці державних органів і бізнесу з ВНЗ на принципах автономії останніх, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни [5].

Отже, на думку авторів Закону, одним із головних факторів для суттєвого поліпшення рівня якості української системи вищої освіти, є автономія навчальних закладів. На цій базі буде побудовано принципово нову систему контролю якості освітнього процесу. ВНЗ отримують майже повну відповідальність за якість вищої освіти. Важливий критерій якості – ринок. Якісним навчанням вважається таке, яке, зокрема, є конкурентоспроможним. Відповідно університети, що забезпечили такий процес, посядуть провідні позиції на глобальному ринку. На жаль, з об'єктивних причин в Україні сьогодні таких немає. Основна мета нового Закону саме в тому й полягає – надати закладам такі можливості.

Для вирішення цього питання створюються нові дієві механізми контролю за участю нової структури – Національного агентства з якості. Його буде побудовано за квотним принципом. Якщо досі оцінюванням якості вищої освіти займалися виключно урядовці та структури з МОНУ, то тепер до складу Агентства входитимуть представники як від університетів усіх форм власності – державної, приватної, комунальної, так і від студентства та від Національної академії наук України.

Крім того, до складу Агентства також увійдуть чотири представники від працедавців, які й повинні значною мірою впливати на освітні процеси та результативну якість вищої освіти.

Ключовий момент цього пункту реформи – Національна агенція з якості повинна бути професійно незалежною та відповідати за акредитацію університетів та за їхнє ліцензування. Сьогодні вже є постанови Уряду щодо нової системи ліцензування та акредитації, які значно спрощують процес та роблять його більш зрозумілим і прозорим.

Суттєво зменшиться необхідність контактів чиновників та представників ВНЗ, тобто зникає багато питань, що потребують дозволу чи заборони з боку державних органів. При цьому не зменшуються вимоги до систем ліцензування та акредитації, навпаки, вони стають навіть більш високими щодо отримання якісної освіти.

Проте в Законі також мають місце деякі нечітко прописані норми щодо функціонування цього Агентства. Зокрема, у ст. 16 Закону вказано, що “система забезпечення вищим навчальним закладом якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) за його поданням оцінюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти або акредитованими ним незалежними установами оцінювання та забезпечення якості вищої освіти на предмет її відповідності вимогам до системи забезпечення якості вищої освіти, що затверджуються Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти”. Але чинна в Україні інституціональна владна система є такою, що будь-яка можливість делегування або акредитації повноважень передбачає можливість корупційних діянь. Тому доцільним було б обмежити права акредитованих незалежних установ лише інспекційними та рекомендаційними функціями, залишивши за Агентством право остаточного рішення.

Національне агентство з якості також ліцензує спецради з захисту. Новим у Законі є те, що ці спецради будуть як постійно діючими, так і одноразовими, до яких увійдуть лише обізнані в темі захисту фахівці. Саме така система є розповсюдженою у світовій практиці.

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Згідно зі ст. 6 Закону [5] такою постійно діючою або разовою спеціалізованою вченою радою ВНЗ чи наукової установи, акредитованою Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, здійснюється атестація осіб, які здобувають ступінь доктора філософії на підставі публічного захисту наукових досягнень у формі дисертації. Здобувач ступеня доктора філософії має право на вибір спеціалізованої вченої ради. Було б доречним таку процедуру державної атестації здобувачів зробити комплексною, тобто спочатку в закладі, де особа проходила навчання, за освітньою складовою, та лише після успішного захисту загального циклу допустити здобувача до атестації в спецраді за науковою складовою. Така диференціація зовнішнього контролю якості освіти буде ефективним засобом допомоги здобувачеві більш чітко зорієнтуватися в подальшому виборі наукового напрямку.

Також, згідно з тією ж ст. 6 Закону, атестація осіб, які здобувають ступінь доктора наук, здійснюється постійно діючою спеціалізованою вченою радою ВНЗ чи наукової установи, акредитованою Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, на підставі публічного захисту наукових досягнень у вигляді дисертації, або опублікованої монографії, або сукупності статей, опублікованих у вітчизняних та/або міжнародних рецензованих фахових виданнях, перелік яких затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки. З цієї статті Закону не зовсім зрозумілі вимоги щодо такої сукупності статей, а саме: їхня кількість, ступінь наукової та прикладної новизни та цінності тощо.

Крім того, потребує уточнення положення п. 5 ст. 6 Закону “Атестація здобувача вищої освіти”, де сказано, що дисертації осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, та дисертації (або наукові доповіді у разі захисту наукових досягнень, опублікованих у вигляді монографії або сукупності статей, опублікованих у вітчизняних та/або міжнародних рецензованих фахових виданнях) осіб, які здобувають ступінь доктора наук, а також відгуки опонентів оприлюднюються на офіційних веб-сайтах відповідних ВНЗ (наукових установ) відповідно до законодавства.

Але на цей час, згідно з нормативно-правовими актами, єдиним ресурсом, що має містити вищезазвані наукові роботи, є Український інститут науково-технічної та економічної інформації Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України “УкрІНТЕІ”. Якщо це положення не буде змінено, воно суперечитиме новому Закону.

Крім того, у п. 6 ст. 6 Закону зазначено, що до захисту допускаються дисертації (наукові доповіді), виконані здобувачем наукового ступеня самостійно. Виявлення в поданій до захисту дисертації (науковій доповіді) академічного плагіату є підставою для відмови у присудженні відповідного наукового ступеня. Однак сьогодні немає фактичного вільного доступу до Української бази даних наукових робіт. Проте доступ до електронного або паперового джерела існує на платній основі. Це також викликає питання, на кшталт – у який спосіб здобувач може бути захищений від можливих збігів чи мимовільних схожих цитувань.

У тексті Закону немає чітко прописаної системи відповідальності як Національного агентства з якості, так і створених спецрад, відсутні чіткі детермінації щодо органу, який здійснює контроль за діяльністю самого Агентства, та його можливих важелів та преференцій.

Отже, аналізуючи положення щодо створеного Національного агентства з якості, можна констатувати, що нову систему в цілому спрямовано на підвищення ефективності та якості функціонування галузі вищої освіти, але ж вона потребує деяких доопрацювань.

Ще одним із механізмів підвищення якості є організація третього циклу освіти. Окрім бакалаврського та магістерського, запроваджується цикл “Доктор філософії”, або PhD. Такі програми будуть створюватися на базі аспірантур та докторантур. Саме на третьому циклі зможе відбуватися інтеграція та взаємодія освіти та науки. Завдяки упровадженню третього циклу освіти ліквідовуються рівні кандидата наук та спеціаліста.

Але сама система підготовки студентів до рівня PhD також має зазнати суттєвих змін. Треба відмовитися від чинної системи аспірантури та запровадити структуровані докторські програми, які передбачають інтенсивне навчання протягом чотирьох років. З кожним роком кількість предметів зменшується, що дозволяє вивільнити більше часу на проведення досліджень та підготовку публікації. Такий підхід посприє адаптаційній практиці майбутнього доктора до подальшого професійного зростання.

Оскільки розширення реальної автономії ВНЗ неможливе без отримання фінансової незалежності, нове законодавство передбачає цілу низку відповідних положень та новацій. Найважливіше – виші зможуть мати власні рахунки з коштами, отриманими від своєї освітньої, наукової та навчально-виробничої діяльності на рахунках державних банків.

Безумовно, принципові зміни в підході до фінансових прав та можливостей закладів вищої освіти сприятимуть збільшенню їхніх ступенів свободи, що приведе до підвищення ефективності їхнього функціонування та як результат – до підвищення якості системи освіти. Але фінансова свобода передбачає дієву та некорумповану систему контролю. Тому відповідними підзаконними актами треба передбачити відповідні контрольні органи, що матимуть відкритий суспільний контроль.

На жаль, ці напрями реформи не дають прямої відповіді на два актуальних питання, що потребують негайного вирішення. Це рівень оплати праці викладача та його громадський статус. Матеріальний і громадський статус викладача вищої школи в суспільстві сьогодні абсолютно не відповідає складності тих завдань, які він (викладач) виконує. Досьогодні в нашій країні до цієї категорії працівників ставилися без належної уваги та адекватного оцінювання.

Ще одне принципове положення нового Закону – змінити принцип розподілу держзамовлення. Як зауважила одна з авторів цього Закону – голова Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України Лілія Гриневиц, нині надходження коштів в університети залежить виключно від доброї волі міністерства, яке в ручному режимі розподіляє держзамовлення. Пропонується залишити державне замовлення тільки на підготовку фахівців для роботи в державних установах відповідно до прогнозованих потреб. Розподілятиметься держзамовлення між вишами на конкурсних засадах, що запобігатиме ручному керуванню та можливим зловживанням. Решту коштів на навчання планується розподіляти за принципом “гроші за людиною” за механізмом державних грантів. Ці кошти потраплять у той ВНЗ, який обере абітурієнт. Це мотивує виші пропонувати якнайкращу якість освіти, щоб отримати ці кошти, та створить конкуренцію й прозорі правила гри на ринку вищої освіти [6].

Закон буде працювати лише тоді, коли він буде підтримуватися академічним середовищем. У студентів, викладачів, співробітників та адміністрації є різні інтереси, але щоб Закон досягнув мети, ці інтереси повинні стати спільними. Заради цього в Законі передбачено головні напрями реформи системи вищої освіти, що приведуть до підвищення якості освітньої діяльності. Це автономія, що дозволить більш узгоджено, з

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін підняти освітній та науковий процес на якісно новий рівень, та створення нового незалежного органу з функціями суспільного контролю – Національного агентства з якості освіти. Ця структура має нарешті вирішити питання щодо єдиних стандартів та параметрів оцінювання ефективності роботи всієї галузі. Але деякі положення Закону, що, зокрема, суперечать чинним норм, та механізми його виконання потребують численних доопрацювань.

Література:

1. Інформаційний пакет ECTS 2013-2014. – Розділ I. Структура вищої освіти.
2. Згуровський М. З. Болонський процес: головні принципи та шляхи структурного реформування вищої освіти України / М. З. Згуровський. – К. : Вид-во НГУУ “КІП”, 2006. – 543 с.
3. Програма дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України / затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 23 січ. 2004 р. № 49 // Вища освіта України і Болонський процес : навч. посіб. / за ред. В. Г. Кременя. – Тернопіль : Богдан, 2004. – 384 с.
4. Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи та практичні заходи. – Режим доступу : <http://www.sde.ru/files/t/pdf/5.pdf>.
5. Закон України “Про вищу освіту” від 1 лип. 2014 р. № 1556-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1382613528661298>.
6. Гриневич Л. М. Дві моделі вищої освіти – два шляхи розвитку України / Л. М. Гриневич // Голос України. – 2013. – № 33.

Alferova O. S. The quality of education as the main criteria evaluation of university.

The article discusses approaches to assessing the quality characteristics of higher education in Ukraine and effectiveness of the educational process. Analyzed the provisions of the new Law of Ukraine "On Higher Education", which may affect the components of the system to ensure quality of education. Courtesy evaluate the effectiveness of new rules, singled out their strengths and weaknesses in terms of impact on improving the quality of education in general. Particular attention is paid to expanding the autonomy of higher education institutions in Ukraine.

Key words: quality of education, quality assurance system, competence, control the educational process, university autonomy, assessment of the new Law on higher education.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

УДК 379.5:338.48(477)

Ю. П. Маковей,

аспірант ЛРІДУ НАДУ,

м. Львів

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ

Досліджено місце і стан сучасного туризму на світових ринках та в Україні. Проаналізовано державну політику туристичної сфери та запропоновано шляхи її вдосконалення. Запропоновано класифікацію та види сучасного туризму, розкрито основні проблеми діяльності даної сфери. Наведено шляхи вдосконалення стратегії розвитку туристичної сфери в Україні з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: туристична сфера, державне регулювання, державна політика, стратегія розвитку.

Після фінансової кризи 2007–2008 рр. на світових ринках почали з'являтися ознаки стабільного підйому показників туристичної сфери, чого не спостерігається в українському туризмі. Це вказує на неефективну державну політику з підтримки галузі, яку обрала Україна в сучасних умовах. Для підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі потрібна нова стратегія розвитку та вдосконалення чинної державної політики, яку було б спрямовано на задоволення потреб туристів та економічних інтересів держави.

Проблеми розвитку та вдосконалення державної політики туристичної сфери не є новими, проте потребують постійних наукових розробок. Це знайшло відображення в дослідженнях науковців, зокрема: О. Любіцевої, І. Балабанова, О. Бейдика, В. Киф'яка, О. Ільїної, А. Олександрової, В. Квартального, І. Колесникової, І. Зоріна, М. Мальської, Є. Панкової, В. Худо та ін.

Метою статті є розроблення стратегії розвитку туристичної сфери в умовах сучасних глобальних перетворень. Враховуючи взаємозв'язок туризму з іншими важливими галузями вітчизняної економіки, назріла необхідність раціоналізації та гармонізації державної політики в умовах євроінтеграційного розвитку України.

Туризм набуває масового характеру і стає однією з провідних, високоприбуткових і найбільш динамічних галузей у сучасних умовах господарювання. Специфічною рисою туристично-рекреаційної сфери є те, що вона поєднує в собі понад 50 суміжних галузей: культуру, мистецтво, науку, освіту, спорт, готельне господарство, медицину, торгівлю, харчування, транспорт, зв'язок, фінанси, побут, народні промисли, розваги, будівництво, ін. Тому, щоб досягнути конкурентоспроможності, необхідна раціональна інтеграція вищенаведених сфер та суб'єктів господарювання.

Вплив туризму у світі важко недооцінити, оскільки саме він робить великий внесок у зміцнення контактів і встановлення добрих відносин, поліпшення порозуміння, виступає чинником зміцнення авторитету регіону на вітчизняній та міжнародній арені, вироблення її ідентичності та іміджу, формує національну гідність, удосконалює особистість та суспільство, стимулює розвиток торгівлі, гуманітарних сфер, міжнародного співробітництва, відродження культурної спадщини та традицій, залучає інвестиції, розвиває інфраструктуру тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року” від 1 серпня 2013 р. № 638-р туризм проголошено пріоритетним напрямом соціально-економічного та культурного розвитку. Роль органів державної влади в цьому механізмі полягає у створенні сприятливих умов для діяльності в туристично-рекреаційній сфері, що створить можливості для інвестування як масштабних, так і невеликих проєктів. Кошти, що їх залишає кожен турист, який приїздить в Україну, є прямою інвестицією в туристично-рекреаційний комплекс. Збільшення частки в'їзного та внутрішнього туризму, екскурсійної діяльності повинно стати ефективним інструментом економічного зростання регіонів [5].

Держава проголосила туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури й створює умови для туристичної діяльності. Цілі та пріоритетні напрями її державного регулювання наведено на рисунку.

Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом:

- визначення й реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів її розвитку;
- визначення порядку класифікації та оцінювання туристичних ресурсів України, їхніх використання та охорони;
- спрямування бюджетних коштів на розроблення й реалізацію програм розвитку туризму;

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

- визначення основ безпеки туризму;
- нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);
- ліцензування в галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу;
- встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
- організації та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;
- визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;
- участі в розробленні й реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.



Рисунок. Цілі та пріоритетні напрями державного регулювання туристичної галузі

Регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції [4].

Для вдосконалення та реалізації державної політики в галузі туризму уявляється необхідним:

- подолання значних недоліків національного законодавства та імплементації до міжнародного законодавства про туризм;
- забезпечення співвідношення норм окремих нормативно-правових актів;
- досягнення єдиної концептуальної спрямованості норм;
- документальне забезпечення діяльності суб'єктів туристичної діяльності;
- оформлення туристичних формальностей;
- електронний документообіг у галузі туризму;
- уніфікація документів, що забезпечують функціонування туристичної галузі в державі та світовому просторі тощо.

Система законодавства України про туризм складається з системи нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші документи. Цю систему також формують окремі норми актів адміністративного, цивільного, господарського, міжнародного та інших галузей права, що регулюють відносини у сфері туризму. На сьогодні фактично створено документальну базу, яка передбачає впорядкування функціонування складного й багатогранного явища “туризм”.

За юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що регулює туризм, є вертикальною ієрархічною системою, структура якої зумовлена структурою органів державної влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у сфері туризму. На підставі трирівневого підходу, що застосовується наукою, виділяються три рівні конституційно-правового регулювання туризму залежно від юридичної сили нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні.

Крім того, за предметом регулювання нормативно-правові акти України у сфері туризму поділяються на загальні та спеціальні: загальні акти характеризуються тим, що предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як туристичні, такі і інші суспільні відносини; спеціальні – це акти, що цілком присвячені питанням туризму. За характером правового регулювання вони поділяються на матеріальні та процесуальні. Нормативно-правові акти України у сфері туризму матеріального характеру – це акти, що містять матеріальні норми права: встановлюють права та обов'язки, а також відповідальність учасників відповідних відносин. Джерела системи законодавства України про туризм процесуального характеру регулюють процесуальні відносини у сфері туризму: надання дозволів на право здійснення туристичного супроводу, ліцензування діяльності у сфері туризму, сертифікацію послуг, порядок в'їзду та виїзду громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства з метою туризму захист прав і свобод людини та громадянина у сфері туризму тощо [3, с. 315].

Класифікувати, тобто впорядкувати що-небудь за якою-небудь ознакою, критерієм, є одним із важливих завдань у багатьох видах людської діяльності. У разі виявлення та опису цих компонентів з'являється розуміння її загальної структури та сутності.

Не виключенням є й індустрія туризму, що вийшла з кінця минулого століття на провідні позиції щодо прибутковості, кількості зайнятих у ній працівників і популярності

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

серед населення планети (за прогнозами Всесвітньої туристської організації, кількість мандрівників у світі до 2020 р. зросте до 1,6–1,8 млрд осіб на рік, що означає збільшення туристських відвідувань у 2,4 раза порівняно з 2000 р. При цьому доходи від туризму вже в 2010 р. склали 1550 млрд дол. США, тобто в 3,3 раза перевищують рівень 2000 р., а до 2020 р. прогнозується збільшення доходів до 2000 млрд дол. США. Щорічно в цій сфері створюється близько 3 млн робочих місць (наприклад, на ринку робочих місць Європейського Союзу 13 % займає туризм).

У сфері гостинності туристських комплексів зайнято більше 200 млн осіб, що складає 8 % від усієї кількості робочих місць, що існують. Створення одного робочого місця у сфері туризму обходиться у 20 разів дешевше, ніж у сфері виробництва, і вже через 12–15 років у сфері туризму й суміжних галузях можуть бути задіяні вже від 750 млн до 1,5 млрд працівників [6].

Наведені показники свідчать про важливість туризму у світі, його популярність та майбутні перспективи, запорукою чого є велика кількість видів та форм туризму, що пропонуються сьогодні. Оскільки є попит, ринок для збільшення рентабельності галузі збільшує пропозицію, пропонуючи кожному те, що дозволяє статус, достаток та потреби індивідуума.

Задля вдосконалення чинних цільових, регіональних і державних програм розвитку туризму в табл. 1 пропонуємо класифікацію його видів. Туризм набрав такої популярності в суспільстві, що сьогодні залежно від віку, статі, соціального статусу тощо пропонуються різноманітні його види, такі як винний, релігійний, екологічний, екстремальний, всілякі види спортивного туризму – від гірськолижного та пішого до мисливсько-рибальського, круїзний, некропольний/похмурий, сільський тощо.

Таблиця 1

Класифікація та види туризму

№ з/п	Класифікація	Вид туризму
1	Мета поїздки	Науковий; пізнавальний; спортивний; культурний; рекреаційний, оздоровчий; діловий, сімейний; відпочинковий; подієвий тощо
2	За економічними ознаками	Активний (ввезення грошей) та пасивний (вивезення грошей)
3	За кількісною ознакою	Індивідуальний, груповий, сімейний
4	За організаційною ознакою	Туристична фірма, індивідуальний, родинний
5	За природно-ресурсною ознакою	Земний, водний, повітряний, гірський з відповідним транспортом та пішки

Класифікація видів туризму слугує основою для розроблення програм розвитку туризму з використанням елементів національної культури, галузевих економічних нормативів, диференційованих для різних регіонів країни, для різноманітного розвитку територій, захисту екосистем, ефективного стимулювання традиційних місцевих промислів, вирішення проблем підвищення життєвого рівня населення тощо. Вона дає змогу з більшою точністю визначити місце туристичної галузі серед інших галузей економіки, розрахувати внесок, який може забезпечити туризм у виробництві ВВП, отже, більш цілеспрямовано підходити до створення ефективних систем управління економікою в цілому і туризмом зокрема [2, с. 35].

Заходи програм розвитку туризму реалізуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, суб'єктів підприємництва всіх форм власності, громадських організацій, цільових кредитів, міжнародної технічної допомоги, інвестиційних коштів, інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансове забезпечення заходів щодо державної підтримки виконання загальнодержавної програми здійснюється в межах видатків центрального органу виконавчої влади в галузі туризму, передбачених у державному бюджеті на відповідний рік.

Слід зазначити, що за рахунок коштів державного бюджету фінансуються загальнодержавні програми розвитку туризму, що реалізуються на всій території України. Місцеві програми розвитку туризму, що приймаються органами місцевого самоврядування, реалізуються на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці й фінансуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів.

Сьогодні значними проблемами для розвитку туристичної галузі в Україні та її регіонах є таке:

- відносно невеликий термін окупності капіталу в цій сфері призводить до того, що в гонитві за швидкими прибутками багато туристичних підприємств працюють без стратегії розвитку на майбутні періоди;
- відсутність інвестицій та інфраструктури туризму;
- фінансування туристичного бізнесу вважається ризиковим;
- відсутність єдиного механізму державного регулювання туристично-рекреаційним сектором економіки та ін.

Подолання зазначених перепон забезпечить позитивну динаміку туристичних потоків та економічного зростання світового й українського туризму, яку, за статистичними даними та показниками оптимістичного прогнозу, наведено в табл. 2 [1, с. 28].

Таблиця 2

Тенденції розвитку світового та українського туризму за статистичними даними і прогнозними показниками протягом 2005–2020 рр.

Роки	Світовий туризм		Україна	
	Туристські прибуття, млн осіб	Надходження від туризму, млрд дол. США	Туристські прибуття, млн осіб	Надходження від туризму, млрд дол. США
2005	687	482,5	0,36	1,38
2010	986,0	946,6	0,32	2,87
2015	1240,0	1450,0	1,45	5,2
2020	1650,0	2100,0	3,6	9,8

На основі статистичних даних за 2005 та 2010 рр. можемо прогнозувати збільшення як кількості туристського прибуття, так і фінансових надходжень від самого туризму.

Удосконалення стратегії розвитку галузі туризму має бути комплексним і не зводиться лише до раціонального використання наявного ресурсно-рекреаційного потенціалу регіону. Необхідне якісне покращення кінцевого продукту його функціонування, найбільш повне задоволення потреб населення, створення висококонкурентного туристичного продукту. Усе це зумовило необхідність перегляду принципів і пріоритетів у сфері управління туристичною діяльністю, вивчення міжнародного досвіду функціонування туризму. Проте механічно переносити методи

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

управління туризмом, що існують на Заході, в українське середовище не варто без урахування особливостей та умов національного розвитку [7].

Отже, урахування зазначених проблем та раціоналізація сучасної стратегії розвитку на рівні держави та регіону суттєво покращить політичну й економічну стабільність України та задовольнить потреби туристів незалежно від обраного виду туризму.

Література:

1. Братюк В. Інформаційне забезпечення державної політики розвитку туризму / В. Братюк // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 8. – С. 24–31.
2. Гук Н. А. Підходи до класифікації туризму / Н. А. Гук // Формирование регионального механизма управления народнохозяйственным комплексом Украины : материалы Всеукр. науч.-практ. конф. – Симферополь : Таврия-Плюс, 2004. – С. 35–36.
3. Матвієнко А. Державна політика у сфері туризму: документальне забезпечення / А. Матвієнко // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – 2011. – Вип. 31. – С. 312–323.
4. Про туризм : Закон України // ВВР України. – 1995. – № 325/95-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>.
5. Програма розвитку туризму та курортів у Львівській області на 2014–2017 роки. – Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/>
6. Сасін М. П. Вдосконалення класифікації видів і форм туризму / М. П. Сасін, С. А. Гринько. – Режим доступу : <http://infotour.in.ua/sasin.htm>.
7. Сорока С. П. Регуляторна політика держави у сфері туризму і її реалізація на регіональному рівні / С. П. Сорока // Економіка. Управління. Інновації. – 2010. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui_2010_1_22.pdf.

Makovey Y. P. State regulation and directions of improvement of the strategy of development in tourist sphere.

The place and the role of modern tourism at world markets and in Ukraine are researched. The analysis of state policy in tourist sphere is conducted and ways of its improvement are suggested. The classification and types of modern tourism are developed; the main problems of the outlined sphere are introduced. The directions of improvement of the strategy of development in Ukraine's tourist sphere basing on international experience are introduced.

Key words: tourist sphere, state regulation, state policy, strategy of development.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351

В. Б. Гройсман,

Голова Верховної Ради України, аспірант

Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Аналізуються природа, сутність та основні напрями і технології децентралізації влади. Стверджується, що пошук балансу між усебічним розвитком місцевого самоврядування та забезпеченням необхідного ресурсу для подальшого державотворення є важливою й далеко ще не вивченою методологічною, науковою, правовою та владно-технологічною проблемою; головне завдання на сучасному етапі українського державотворення полягає саме в тому, щоб, не послабивши процеси формування ефективної державної влади в країні, надати органам місцевого самоврядування такий обсяг повноважень, який дозволив би їм реально задіяти громадянську ініціативу і активність в управлінні на місцевому та регіональному рівні.

Ключові слова: людина, політика, культура, влада, децентралізація, громадянське суспільство.

Визначивши децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру й підкресливши вагомий вплив цього процесу на становлення та розвиток громадянського суспільства, зупинімось на аналізі його конкретних напрямів і технологій в їхньому позитивному, негативному чи суперечливому значенні (у стратегії визначення соціальних ризиків).

Насамперед, необхідно підкреслити, що ключовим орієнтаційним та технологічним чинником розвитку державного управління в сучасних європейських країнах є забезпечення всебічної децентралізації влади з одночасним посиленням місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності. З нашої точки зору, якщо Україна все ж таки прагне обрати європейський шлях розбудови сучасної конкурентоспроможної правової держави, вона має в якнайкоротший термін провести ефективну реформу місцевого самоврядування, яка, з одного боку, посилить значення окремих громад у вирішенні конкретних місцевих проблем, а з іншого – зробить управління загальнодержавного рівня більш ефективним, гнучким і впорядкованим на основі права, а не бюрократичного свавілля. “Реформа місцевого самоврядування є однією з найважливіших серед комплексу реформ, які сьогодні потрібні Україні на

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

шляху європейського розвитку. Фактично, від успіху саме цієї реформи залежить успіх усіх секторальних реформ, оскільки вона має забезпечити реальну участь громадян України в тих перетвореннях, які відбуватимуться в державі” [1, с. 7]. В той же час, ствердження необхідності реформи системи місцевого самоврядування замало. Сьогодні особливої актуальності набуває розроблення та теоретичне обґрунтування реальних, конкретних напрямів та технологій децентралізації влади в нашій країні. При цьому, з нашої точки зору, ключовою метою такої децентралізації має розглядатися саме розвиток громадянського суспільства та активізація місцевих громад щодо вирішення більшості своїх проблем, спираючись на місцевий управлінський ресурс.

Важливою методологічною, науковою, правовою та владно-технологічною проблемою залишається пошук балансу між всебічним розвитком місцевого самоврядування та забезпеченням необхідного ресурсу для подальшого державотворення з огляду на необхідність формування ефективної та дієвої центральної влади. У межах цієї проблеми актуалізуються питання взаємодії органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування, які в Україні завжди стояли дуже гостро, іноді набуваючи форм, що гальмували розвиток громадянського суспільства. “Виконання функцій держави лише на рівні її центральних органів управління неможливе, адже структура державного механізму передбачає досить багато вертикальних і горизонтальних зв’язків між її органами на місцях, які повинні виконувати її функції, але вже в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Виконання вказаних функцій можна забезпечити шляхом надання їм права приймати власні управлінські рішення, делегувавши при цьому необхідний обсяг належних повноважень” [2, с. 47]. Саме у визначенні обсягу таких повноважень, а також у законодавчій детермінації основних технологічних форм взаємодії державних адміністрацій різного рівня з органами місцевого самоврядування концентрується сьогодні основна концептуально-теоретична та управлінсько-практична проблематика, пов’язана з децентралізацією влади як чинника розвитку громадянського суспільства. Зупинімося на даній проблематиці детальніше, насамперед розглянувши проблему розподілу функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням, яка, з нашої точки зору, може бути сформульована у вигляді дилеми: “не передати більше “не отримати менше”. Плідним у межах нашого концептуально-теоретичного аналізу буде всебічний розгляд принципу субсидіарності, який використовувала абсолютна більшість європейських країн, здійснюючи кардинальні реформи щодо децентралізації влади в другій половині минулого століття.

Головне завдання на сучасному етапі українського державотворення полягає саме в тому, щоб, не послабивши процеси формування ефективної державної влади в країні, надати органам місцевого самоврядування такий обсяг повноважень, який дозволив би їм реально задіяти громадянську ініціативу і активність в управлінні на місцевому та регіональному рівні. Принцип важливості забезпечення розвитку громадянського суспільства є одним з ключових, що постулюється, зокрема, в такому засадничому документі, як Європейська хартія місцевого самоврядування.

В Європейській хартії місцевого самоврядування чітко зазначається, що демократичне право громадян на участь в управлінні державними справами “найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування місцевих влад, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління. З цього випливає необхідність існування місцевих влад, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо

своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси для їх виконання” [3, с. 179]. Звичайно, в документі не описуються конкретні механізми, напрями і технології правового, адміністративного, ресурсного забезпечення такої управлінської спроможності, функціональності та ефективності місцевої влади. Кожна європейська країна розробляє власний шлях реалізації загальних принципів. Україні ще тільки належить розробити стратегію владної децентралізації та почати реалізовувати конкретні технології активізації громадянського суспільства, яке має стати основною силою розвитку та успішності місцевих громад.

Складною проблемою у процесі децентралізації влади для України обов’язково стане визначення обсягу повноважень та розподілу функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням. Ускладнюється ця проблема, насамперед, через відсутність у нашій державі традицій ефективного місцевого самоуправління та пострадянську стагнацію громадянського суспільства. Важко визначити і чітко зафіксувати в законодавстві обсяг директивно-виконавчих повноважень, які можна було б передати органам місцевого самоврядування. А тільки визначивши такий обсяг, можна сподіватися на успішну реформу місцевого самоврядування. “Першою обов’язковою складовою процесу децентралізації є визначення обсягу повноважень, щодо яких повинна здійснюватися децентралізація. Складність цього питання полягає, перш за все, в тому, що визначення конкретного обсягу повноважень, який повинен передаватися, є непостійним і може змінюватися залежно від соціально-економічної, політичної ситуації в державі тощо. Крім того, визначення співвідношення компетенції місцевих і центральних органів влади залежить не в меншій мірі і від інших складових децентралізації, а саме спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями, наявного механізму передачі владних повноважень та механізму взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування” [4, с. 440]. Насправді проблема розподілу, перерозподілу, передачі, прийняття владних повноважень та виконавчих функцій між центральними інстанціями та місцевим управлінням у нашій країні є надзвичайно багатомірною. Починається вона з простої незабезпеченості кваліфікованими управлінськими кадрами на місцях та закінчується необхідністю внесення складних і кардинальних змін в українське законодавство, навіть на конституційному рівні.

На нашу думку, україні необхідно на науковому, концептуально-теоретичному, експертно-галузевому рівні дослідити успішний досвід упровадження принципу субсидіарності в різних країнах світу щодо розподілу повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування. Цей принцип, на основі якого відбувається чіткий розподіл повноважень з огляду на можливість їх більш ефективного виконання державною чи місцевою владою, є одним із ключових засобів успішної децентралізації влади, що може сприяти активному розвитку ефективного громадянського суспільства в нашій країні. “Принцип субсидіарності припускає, що функції публічної влади повинні закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються. При цьому передача функцій повинна відбуватися не зверху вниз, а знизу – доверху. Тобто спочатку потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин, під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися). Друге, що можуть зробити організації і асоціації громадян, самі під свою відповідальність – в цьому випадку теж немає потреби в втручанні держави. І лише те, що громадяни і їх організації зробити не в змозі, передається на самий початковий

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

(муніципальний) рівень управління. Саме на цьому рівні вирішується більшість проблем, пов'язаних із забезпеченням звичайного життя громадянина” [5, с. 178]. В Україні якраз існує нагальна необхідність надати місцевим громадам реальні повноваження для вирішення багатьох місцевих проблем, які не вирішуються через недосконалу систему співробітництва між держадміністраціями різних рівнів та місцевими радами. У сьогоднішній сфері державного управління неможливо реалізувати принцип субсидіарності достатньо ефективно, адже державні управлінські органи займаються надзвичайно великим обсягом управлінських, адміністративних, контрольних, бюджеторозподільних функцій.

Реалізуючи принцип субсидіарності у взаємодії центральної влади і місцевих громад, надзвичайно важливо мати чітке уявлення про розподіл функцій і повноважень між усіма суб'єктами цих взаємовідносин. Успішні приклади децентралізації влади, що привели до реального зростання й активізації громадянського суспільства, свідчать, що за умов визначення конкретних функціональних, виконавчих, бюджетно-фінансових повноважень місцеві громади здатні дуже ефективно справлятися з багатьма гострими проблемами. “Європейські країни по-різному проходили цей шлях. Так, у 1970-х рр. Західна Європа спрямовувала свої зусилля на розвиток саме місцевого самоврядування, намагаючись підвищити його ефективність з метою оперативного і якісного надання послуг громадянам і максимального їх наближення до кінцевого споживача (децентралізація адміністративних послуг). Загальна тенденція розвитку системи публічного адміністрування в Європі другої половини ХХ ст. передбачала відповідний їй перегляд кожні 20–30 років, що полягало в децентралізації управління в поєднанні з територіальною реформою та перерозподілом повноважень” [6, с. 30]. Але кожна реформа має проводитися надзвичайно виважено. Зокрема, в Україні не можна одномоментно вирішити, які повноваження можна передати місцевій владі. Для цього необхідно здійснити компетентний моніторинг багатьох аспектів життєдіяльності місцевих громад. Такий моніторинг має, насамперед, визначити, наскільки органи місцевого самоврядування в Україні взагалі спроможні виконувати покладені на них функції. Пошук ідеального балансу між центральною і місцевою владою може тривати роками і десятиліттями.

Для реального втілення принципу субсидіарності у відносини між державним центром та органами місцевого самоврядування, з нашої точки зору, має бути переглянуто роль та функції держави в аспекті підвищення саме соціального статусу держави. Україна тільки тоді позбавиться пострадянського статусу, коли у політичній еліті та громадян ствердиться уявлення про державу не лише як про владний механізм, а й як про партнера, який може взаємодіяти з іншими важливими суб'єктами національного соціуму, у тому числі і з громадянським суспільством. “В сучасній концепції політичного управління як міжорганізаційних мереж, що саморегулюються, змінюється місце та роль уряду як провідного актору державної влади. Уряд не є більше основною структурою політичного управління. Політична система сильно диференційована. Завдання уряду полягають у наданні можливостей соціально-політичних взаємодій, стимулюванні множинних та різноманітних механізмів розв'язання проблем та розподілу послуг між декількома акторами. Кожна країна розробляє свій варіант політичного управління, але теоретично можна уявити певну універсальну модель, яка би вмщувала всі переваги найкращих досвідів політичного управління. Як приклад можна навести модель управління, розроблену Р. Роудсом, яка поєднує елементи управління як мінімального втручання держави,

соціокібернетичної системи та мережі, яка самоорганізується. Така інтерпретація політичного управління враховує взаємозалежність між організаціями, участь в управлінні як державних, так і недержавних структур, а взаємодії між учасниками мережі обумовлені потребами в обміні ресурсами та узгодженні спільних цілей та ґрунтуються на довірі та дотриманні спільних правил гри” [7, с. 16]. З нашої точки зору, саме розуміння держави як рівноправного та соціально-орієнтованого партнера може зумовити активізацію громадянського суспільства на місцях. Сучасна європейська держава має, насамперед, не володарювати, але надавати якомога більше можливостей для власних громадян реалізовувати власну громадську ініціативу, самостійно вирішувати свої проблеми.

Більше того, зміна ролі і функцій держави в напрямі підвищення її соціального статусу може значно сприяти здійсненню ефективної і збалансованої децентралізації влади. Недарма в багатьох європейських країнах різні моделі децентралізації, насамперед, апробовувалися саме у сфері надання державою соціальних послуг і преференцій. “Аналіз соціальних реформ в управлінні соціальною сферою в зарубіжних країнах дає підстави сформулювати перелік основних завдань децентралізації, пріоритетними серед яких є: 1) політичні мотиви (у більшості країн світу вони є підґрунтям ентузіазму для зростання участі громадськості у прийнятті державних рішень); 2) фінансові мотиви (національні уряди не спроможні забезпечити повне фінансування бюджетних закладів соціальної сфери); 3) мотиви ефективності (зумовлені тим, що прийняття рішень на місцевому рівні допомагає зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату)” [8, с. 133]. Ефективність соціальної держави, як підтверджує практика, значно зростає саме в децентралізованому владному середовищі, адже соціальні, громадські, громадянські ініціативи значно легше реалізовувати на рівні виникнення їх, тобто на рівні конкретних регіонів, місцевостей, громад. Особливо це актуально для України, де різні регіони переживають різні в якісному та кількісному плані соціально-громадські проблеми та труднощі.

Література:

1. *Грицяк І. А.* Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
2. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування / ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. // Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2004. – С. 179–186.
4. *Карабін Т. О.* Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливості їх вирішення / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 439–444.
5. *Пасічник М.* Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління / М. Пасічник // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президенті України : наук. журн. – 2010. – № 4. – С. 175–182.
6. *Нікончук А. М.* Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і Безпека : наук. журн. – 2011. – № 5 (42). – С. 30–34.
7. *Дунаєва Л. М.* Співвідношення влади та самоврядування в процесі здійснення політичного управління сучасними суспільствами : автореф. дис. ... д.політ.н. : 23.00.02 “політичні інститути та процеси” / Л. М. Дунаєва. – Одеса, 2009. – 31 с.
8. *Хожило І. І.* Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері / І. І. Хожило // Вісн. Академії митної служби України. Серія “Державне управління” : наук. журн. – 2009. – № 1. – С. 131–138.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Groisman V. B. Main Directions and Technologies of Power Decentralization.

The nature, essence and main trends and technologies of decentralization of power have been analyzed. The author claims that the search of balance between comprehensive development of local self-government and supply of the necessary recourses for the further state-building is an important and not completely learnt methodological, scientific, legal and power-technological problem. The main task at the present stage of Ukrainian state-building is to provide local self-government authorities with the scope of competence that allows them to involve community initiative and activity into the administrative process at both regional and local levels without weakening the process of effective state power functioning in the country.

Key words: a person, politics, culture, power, decentralization, civil society.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

УДК 351

П. В. Ворона,

д.держ.упр, доц., голова Полтавської обласної ради,
м. Полтава

ЩОДО ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Розглянуто проблемні питання реалізації в Україні на сучасному етапі розвитку адміністративно-територіальної реформи. Запропоновано шляхи їхньої нейтралізації.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, реформа місцевого самоврядування, територіальна громада, політична воля, політичні партії, громадська думка, активізація територіальних громад, громадські слухання.

Українські реалії останніх років переконливо засвідчили нагальну потребу реформування владних відносин в Україні з вектором посилення впливу місцевого самоврядування, що є свого роду “лакмусовим папірцем” стану місцевої демократії в країні. Невідворотність проведення реформи місцевого самоврядування в Україні і серед практиків місцевого самоврядування, і серед науковців є вже аксіомою. Більшість їх наголошують на тому, що українська влада запізнюється з її проведенням щонайменше на 15–20 років. Але проведення вищезгаданої реформи без уніфікації та вдосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) з метою посилення ефективності роботи органів публічного управління теж не потребує доведення. Ця викликана часом потреба зумовлена неефективністю й дефіцитом надання послуг органами влади на рівні громад, особливо сіл та селищ, через обмеженість ресурсів та функцій. Зміни в АТУ України ще у складі СРСР у повоєнний час активно проводилися з 1959 по 1966 рр. На теренах Полтавщини кількість районів мінялася з 34 у 1959 р. до 14 у 1962 р., а потім, у 1965 р., уже до 19, у 1966 р. – до 25 (так і на сьогодні). Іноді це робилось через політичну кон'юнктуру (під когось). Кількість сільських рад теж змінювалась: у 1978 р. – 374, у 1987 р. – уже 380, у 2002 р. – 477 і так до цього часу на тлі постійного зменшення чисельності населення з 1 756 тис. людей у 1991 р. до 1 439 тис. людей на 1 січня 2015 р. Тобто кількість населення зменшувалась (з 1991 по 2015 рр. на 317 тис. людей), а АТУ залишався тим же.

В українському суспільстві в останнє десятиріччя актуалізувались розмови про реалізацію адміністративно-територіальної реформи (АТР) та вивчаються проблеми, що заважають її здійсненню. Теоретичні засади та шляхи проведення АТР в Україні досліджували В. Авер'янов, М. Азнар, Р. Безсмертний, І. Бутко, Ю. Ганущак, В. Гройсман, В. Кампо, І. Коліушко, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лахижа, М. Лесечко, А. Москалюк, В. Негода, В. Олуйко, М. Пітцик, М. Пухтинський, А. Ткачук, В. Удовиченко, А. Черемис та ін. Але нові умови розвитку державності, особливо в умовах проведення Антитерористичної операції (АТО), ставлять завдання осмислення та теоретичного обґрунтування особливостей реалізації АТР.

Тому метою статті є узагальнення досліджень з АТУ та поглядів на особливості проблематики реалізації АТР в Україні та моніторинг і пропозиція шляхів подолання загроз, що стоять на цьому шляху.

Аналіз ситуації, що склалась на Полтавщині в органах місцевого самоврядування та територіальних громадах, рівня виконавчої активності органів державної влади, що відповідають за імплементацію реформи, дає можливість виокремити серед основних проблем, що не сприяють проведенню АТР, такі:

- відсутність активних дій щодо формування позиції громадського сприйняття цих змін;
- обмежені часові рамки, встановлені чинним законодавством;
- відсутність відповідної нормативно-правової бази;
- політична воля місцевих та національних управлінських еліт на тлі АТО на сході країни.

Без урахування шляхів вирішення цих проблем реалізація АТР стає неможливою. Цей процес започаткований прийняттям двох фундаментальних законів України – “Про добровільне об’єднання громад” [5] та “Про співробітництво територіальних громад” [6]. Для добровільного об’єднання громад з метою посилення їхньої спроможності та отримання додаткових функцій і ресурсів розвитку потрібна політична воля, особливо – місцевої управлінської еліти. І хоча, відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання громад” [5] проведення цього об’єднання має проходити добровільно, але певний вплив адмінресурсу все ж відчувається. Особливо в цьому процесі зацікавлені голови громад районних центрів та міст обласного значення, адже вони отримують додаткові ресурси та інший статус відповідно до повноважень. Відповідальними за реформу є голови державних адміністрацій.

Формування позиції активного несприйняття АТР громадськістю, особливо мешканцями сільських територіальних громад, пов’язано з відсутністю належного доступу до інформації та й узагалі відсутністю джерел ретрансляції. На регіональному і місцевому рівнях робота з тлумачення архітектури АТР та її наслідків ведеться недостатньо як самими чиновниками, так і засобами масової інформації, що пов’язано, зокрема, з відсутністю самої інформації. У зв’язку з цим у мешканців сіл формується негативна позиція щодо проведення АТР, яка зводиться до ліквідації сільської ради, а “ліквідація ради – знищення села”. Опозиційні партії через відсутність достатньо дохідливої та доступної інформації паразитують на цій темі та спекулюють на загострених соціальних негараздах і проблемах, пов’язаних з АТО. Тому варто розробити й реалізувати на регіональному рівні “зелену карту” реалізації реформи з урахуванням формування її позитивного іміджу, перш за все. Закон встановлює принципи добровільного об’єднання територіальних громад. Добровільне об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки;

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності. Деякі принципи є досить суперечними. Адже проведення об'єднання громад без внесення відповідних змін до Конституції України виглядає достатньо суперечливо. Закон передбачає початок процесу об'єднання громад лише після “завершення громадського обговорення”. Окрім цього, варто наголошувати на ресурсній і функціональній привабливості реформи для новоутворених громад та їхніх мешканців.

На даний час для громад, які стали на радикальну позицію супротиву об'єднувачим процесам, цей шлях варто пропонувати через реалізацію положень Закону України “Про співробітництво територіальних громад” [6] (далі вжитий в Законі термін спрощено зватиметься – співробітництво), що являє собою відносини між двома або більше територіальними громадами, здійснювані на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Тобто на початковому етапі реформи АТУ можливе максимальне стимулювання співробітництва через реалізацію спільних проєктів. Спільний проєкт – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і що спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій. Співробітництво ґрунтується на принципах: 1) законності; 2) добровільності; 3) взаємної вигоди; 4) прозорості та відкритості; 5) рівноправності учасників; 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Воно здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Співробітництво здійснюється у формі:

1) делегування одному з суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передаванням йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [6].

Комуни Франції розпочали процес об'єднання на основі таких же законів, і цей процес у них іде поступово й безперервно (еволюційно) – із більш ніж 36 тис. французьких комун нині об'єднались або охоплені різними формами співробітництва близько 75 відсотків їхньої кількості. Процес лише стимулюється державною підтримкою через інвестиційні та інфраструктурні проєкти громад. Кошти на утримання громад держава має виділяти відповідно до чисельності населення та тих функцій й послуг, які орган місцевої влади спроможний виконувати чи надавати. Якщо урядовці говорять про те, що в основі АТР лежить польсько-французький досвід, то потрібно використати і ці його особливості, що було б досить легко сприйнято громадами сіл та селищ.

До речі, рішення про схвалення проекту договору про співробітництво приймається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дати проведення громадського обговорення його проекту (ст. 8) [6]. Тобто громадські слухання стають обов'язковим атрибутом діяльності громад піз час започаткування співпраці.

Відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання громад” для “добровільного” об'єднання громад встановлено обмежені часові рамки, визначені правовою нормою, що “сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції” (ст. 5). “Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад” (ст. 7). “Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням місцевої ради об'єднаної територіальної громади Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки” (ст. 10) [5]. Обмежені часові рамки в умовах обмеженого та недостатнього доступу до інформації унеможливають добровільне, свідоме об'єднання територіальних громад, яке стає можливим тільки за “сприяння” адміністративного ресурсу. Адміністративний ресурс, у широкому розумінні, ми розглядаємо як владний вплив на формування громадської думки, у нашому випадку – тиск на підтримку проведення АТР через місцеве чиновництво. Такий тиск спричинятиме зростання соціальної напруги мешканців громад на тлі проведення АТО та погіршення матеріального стану людей у зв'язку з кризовими явищами в економіці й певними прорахунками Уряду. Демобілізація “фронтників” сприятиме певній протидії цим процесам – процесам адміністративного тиску, що теж може викликати соціальні протести, які можуть перерости в політичні акції.

Особливої ваги у проведенні АТР набирає відсутність відповідної нормативно-правової бази, у тому числі закону, який би регламентував діяльність новоутворених територіальних громад та гіпотетичних районів. Тому є конче необхідними розроблення й розгляд Урядом та парламентом законів України: “Про територіальну громаду”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”. Або необхідно загалом внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у якому слід закріпити необхідні законодавчі норми, що регламентуватимуть роботу відновлених виконавчих комітетів у районних та обласних радах та виконання повернутих делегованих повноважень.

Окрім цього, станом на 17 квітня 2015 р. ще не затверджено постановою Кабінету Міністрів України “Методику формування спроможних територіальних громад”, що лежить в основі принципу економічної ефективності. До речі, крім того, що відсутні методики, взагалі не внормовано діяльність тих громад, які відмовляються від “добровільного” об'єднання в 2015 р. Це необхідно внормувати вже в чинному Законі України “Про добровільне об'єднання громад” шляхом внесення змін до перехідних положень або закласти ці норми у проект Закону України “Про територіальну громаду”.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

В українському суспільстві посилились розмови про політичну волю управлінської еліти країни на тлі проведення поки що гіпотетичних реформ. Без неї їхнє проведення стає неможливим. Для добровільного об'єднання громад з метою посилення їхньої спроможності та отримання додаткових функцій і ресурсів розвитку теж потрібна політична воля місцевої управлінської еліти. Політична воля різними авторами, політологами і просто громадянами трактується по-різному та враховує різні аспекти цього явища в українській політиці. Спробуємо систематизувати ці бачення і запропонувати консолідовану дефініцію цього явища.

Почнімо з “політики”. Політика, визначається як діяльність органів державної влади і державного управління, що відбиває суспільну й економічну структуру країни [7]. Є й інше визначення політики – організаційна, регулятивна й контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована на досягнення, утримання та реалізацію влади задля здійснення власних запитів і потреб [13]. Детальніше зупинімося на визначенні дефініції “політична воля”. “Політичну волю” визначають як здатність політичного суб'єкта до послідовної реалізації накреслених цілей у сфері політичної влади [11]. Значною мірою це визначення є логічним продовженням попереднього визначення терміна “політика”.

Про політичну волю говорить багато політиків та науковців. Оцінюючи ситуацію в Україні, Л. Бальцерович “знижує плечима: мовляв, не треба бути генієм, аби сказати, які реформи потрібні цій країні. Але важлива передумова для них – команда односторонців у владі та їхня політична воля, додає він” [1]. Свою думку про важливість політичної волі висловив Енґін Акчаоча, колишній голова Агентства з питань банківського регулювання та нагляду та Фонду страхування депозитів Туреччини. На його думку, “політична воля – це не те, що можна купити в супермаркеті. Не можна прокинутися зранку та вирішити, що з сьогодні ти маєш політичну волю. Потрібно мати бажання брати на себе відповідальність. Тільки коли на верхньому рівні будуть люди з політичною волею, з бажанням робити правильні речі та рухатись у правильному напрямку, об'єднуючи правильних людей, всі перешкоди зникнуть” [12]. Ян Пекло згадує, що Р. Безсмертний мав радника, який займався питаннями реформи, і в них, у принципі, були враховані елементи польського варіанта. Але переносити весь досвід недоцільно, а взяти найкраще – можна. Зараз потрібні лише час і політична воля, і тоді можуть з'явитися і перші кроки, і перші дії [16]. Директор ЄБРР у країнах Східної Європи та Кавказу Френсіс Маліж говорить: “Зараз я бачу значно більше розмов про необхідність реформ, аніж самих реформ” (цитуює банкіра агентство “Блумберг”). Він заявляє: “Україні потрібні три речі: гроші, знання та політична воля. З грошми та знаннями ЄБРР готовий їм допомогти, а от політична воля – це 100 % бажання самої України. Позитивні зміни потрібні українцям, а не банку чи Євросоюзу” [14]. “Реформу адмінтерустрою будуть довго тягнути, бо політичної волі не проглядається”, – говорить відомий експерт з реформи АТУ Ю. Ганущак [2].

В Україні ми стикаємося з проблемою відповідальності. Зокрема, з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму” було закрито деякі серйозні “дірки” в законодавстві з протидії хабарництву [4]. Однак очевидно, що саме від політичної волі національної еліти та від зрілості громадянського суспільства буде залежати ефективність такого законодавства на практиці [15]. В. Гройсман підкреслив, що “Україна має своє домашнє завдання щодо проведення реформ”, заявивши, що в країні є необхідна для цього політична воля [3].

Аналізуючи особливості здійснення реформи АТУ в Україні, М. Лесечко та А. Черемис окреслили основні напрями реалізації цих змін, серед яких також виділяють наявність політичної волі. Політичну волю щодо проведення реформи АТУ поставлено на перше місце [9]. З політичною волею керівництва держави та підтримкою місцевих громад успішність реалізації реформи АТУ пов'язують також В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк [10]. Польські дослідники Й. Регульські [17] та Я. Пекло [16] також виділяють політичну волю як принциповий чинник реформування АТУ.

Політична воля є необхідним, але недостатнім чинником успішної реалізації АТР. На думку О. Кучабського, серед чинників соціального спрямування, крім політичної волі, доцільно ґрунтовно проаналізувати такі, як суспільна думка – підтримка, обізнаність експертів та наявність провайдера реформ. Це, на думку автора, дасть змогу комплексно дослідити весь соціальний механізм удосконалення АТУ України та виявити реальний рівень готовності вітчизняного суспільства до кардинальних змін у цій сфері [8].

Отже, політичною волею можна вважати здатність і бажання політичної еліти (національної чи місцевої) брати на себе відповідальність за суспільно-політичні процеси, що проходять у країні або лише проєктуються, чи їх генерувати. Говорячи про проведення реформи місцевого самоврядування в Україні, варто наголосити на політичній волі трьох, щонайменше, учасників цього процесу: парламентарів, виконавців (команди реформаторів на центральному та локальному й місцевому рівнях), тих, кого реформа покликана “модернізувати”, – представників органів місцевого самоврядування. Тому варто зупинитись на мотиваційній складовій цих суб’єктів процесу реформування.

Підсумовуючи думки відомих науковців та політиків, як українських, так і іноземних, враховуючи власний досвід, можна дійти таких висновків щодо політичної волі:

1. Політична воля партій, що присутні в парламенті, буде формувати правове забезпечення реформування АТУ України та реформи центральної та місцевої влади загалом. Якщо говорити про певну непопулярність кроків щодо оптимізації кількості територіальних громад, районів, про близькість проведення місцевих виборів, у яких основну роль відіграватимуть парламентські партії, то більшість із них не демонструватимуть цієї політичної волі. Для більшості з них, особливо “піонерів” парламенту, буде значно вигідніша опозиційно-вичікувальна позиція та акцентування на соціальних проблемах суспільства з лівою риторикою. Отримання негативної реакції суспільства партіями Президента України (Блок Петра Порошенка) і Прем’єр-міністра України (Народний фронт) теж не сприятиме їхній реформаторській активності. Час на настання позитивного результату реформ до початку місцевих виборів втрачено.

2. Політична воля команди “нової” влади теж викликає певні сумніви. Виходячи з сутності АТР, державні службовці районних та обласних державних адміністрацій, їхні голови повинні стати ліквідаторами, адже завдяки цій реформі кожна рада отримає виконавчий комітет. Тут гостро стоятиме питання подальшої політичної долі кожного реформатора. Держава гарантій щодо збереження їм робочих місць, і навіть працевлаштування, не дає. Після участі в непопулярній реформі “похід” до виконкомів громад чи рад є сумнівним. Тому й активність у проведенні задекларованих реформ та сприйняття їх у чиновників області й району будуть невисокими, тобто можливий навіть певний спротив. Це може проявлятися у відсутності бажання проводити громадські обговорення-слухання, затягуванні термінів виконання етапних завдань тощо.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

3. Політична воля переважної частини лідерів (голів) територіальних громад буде протиставлена самій ідеї укрупнення останніх як боротьба за збереження мережі сільських поселень (немає сільської ради – немає села). Більшість із них не переконані, що їхня активна участь у реформуванні громад у бік укрупнення (а вони поки що вбачають у такому процесі лише ці наслідки) не принесе їм політичних дивідендів на місцевих виборах, котрі проходять незабаром. Утім, введення такого інституту місцевого самоврядування, як староста, сприятиме працевлаштуванню нинішнього сільського голови. Відсутність політичної волі у лідерів територіальних громад пояснюється й відсутністю наданої чіткої схеми й ідеології проведення АТР в Україні.

Як висновок зазначаємо, що для проведення АТР на основі законів України “Про співробітництво територіальних громад” та “Про добровільне об’єднання громад”, підкреслюємо – добровільне, місцева влада й актив сіл та районів, усі мешканці повинні висловлювати власну ініціативу і включитись у цей процес із повним розумінням наслідків, що настануть. Наслідком запропонованої реформи має стати поліпшення якості та умов надання адмінпослуг, їхня доступність. Такий шлях дозволить уникнути народного невдоволення. Влада повинна дати можливість громадам, місцевим елітам пропонувати своє бачення змін у межах громад, районів, області. Парламент і Уряд мають обов’язок законодавчо вноرمувати процеси об’єднання громад до їхнього початку, що залежить від їхніх професійності та політичної волі. Варто переглянути механізми державного стимулювання цих процесів у бік їхнього посилення.

Література:

1. Бальцерович Л. Україні не потрібні іноземні радники, лише команда односторонців і політична воля / Л. Бальцерович. – Режим доступу : <http://www.volynpost.com/articles/401-lieshekalcerovych-ukraini-ne-potribni-inozemni-radnyky-lyshe-komanda-odnodumciv-i-politychna-volia>.
2. Ганущак Ю. Реформу адмінтерустрою будуть довго тягнути, бо політичної волі не проглядається. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/interview/politics/yuriy-ganushchak-reformu-adminterustroystva-budut-dolgo-tyanut-21102014183000>.
3. Голова Верховної Ради України В. Гройсман обговорив з колишнім Віце-прем’єр-міністром Польщі Лешекком Бальцеровичем перебіг реформ в Україні. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Top-novyna/102752.html>.
4. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму”. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/prevention/antycorupcijne-zakonodavstvo/zakon-ukrayini-vid-13-05-2014-n-1261VII-provnesennya-zmin-do-deyakh-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-u-sferi-derzhavnoyi-antikoru-147274>.
5. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. – Режим доступу : http://project.ukrinform.ua/legal-advice/the_law_of_ukraine_on_voluntary_amalgamation_of_territorial_communities_74797.
6. Закон України “Про співробітництво територіальних громад”. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Енциклопедія житлово-комунальної сфери / ПП “Інтелектбізнес”. – К., 2007. – С. 675.
8. Кучабський О. Г. Політична воля як складова соціального механізму удосконалення адміністративно-територіального устрою України / О. Кучабський // Демократичне врядування. – 2010. – № 5. – 11 с. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.
9. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Черемиса // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – Вип. 4. – С. 104.
10. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / В. М. Олуйко, П. М. Слободанюк, М. І. Баюк ; [за заг. ред. В. А. Смолія, П. Я. Слободанюка]. – Хмельницький : [б. в], 2005. – С. 325.

11. Політична воля // Вікіпедія. – Режим доступу : http://uk.wiktionary.org/wiki/політична_воля.
12. “Політична воля – це не те, що можна купити в супермаркет”, – Енґін Акчакоча. – Режим доступу : <http://www.kse.org.ua/uk/about/kse-news/?Newsid=493>.
13. Політологічний словник-довідник. – Режим доступу : http://p-for.com/book_263_glava_36_POL%D0%86TOLOG%D0%86CHNIJ_SLOVNIK-DOV.html.
14. Україні потрібні гроші, знання та політична воля // Рівне вечірне. – 2015. – № 9. – Режим доступу : <http://www.rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=042626>.
15. Як у Польщі борються з хабарництвом – уроки для України // Ні хабарництву. – 2014. – 7 жовт. – Режим доступу : http://nihabarnyctvu.org.ua/news/jak_v_polshhi_borjatsja_z_khabarnyctvom_uroki_dlja_ukrajini/2014-10-07-40.
16. Пекло Я. Для здійснення реформ Україні потрібні час і політична воля // Діалог. – 2013. – 13 верес. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page154-2374.html>.
17. *Regulski J.* Polski samorząd po dziesięciu latach / J. Regulski // Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej – dziesięć lat doświadczeń / [red. Mirhalowski]. – Lublin : UMS, 2002. – S. 13–29.

Vorona P. V. *On the problem of realization of administrative-territorial reform in Ukraine. The article deals with the problematic issues of implementation in Ukraine at the present stage of development of administrative and territorial reform, and suggests ways to neutralize them.*

Key words: administrative and territorial reform, reform of local self-government, territorial community, the political will, political parties, public opinion, revitalization of local communities, public hearings.

Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.

УДК 352.082

Т. В. Покотило,

к.держ.упр.,

*доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЯКІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено якісні характеристики формування трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування. Надано пропозиції щодо формування та підвищення ефективності використання трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державна служба, трудовий потенціал, адміністративні послуги.

Підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування є для Української держави важливим завданням у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи. Основою життєзабезпеченості даного завдання виступає рівень та якість трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, спроможного забезпечити створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Вагомий доробок у дослідження проблеми формування та ефективного використання трудового потенціалу країни, регіону, особистості внесли вітчизняні й зарубіжні вчені: І. Бажан, О. Бендасюк, І. Бондар, В. Васильченко, О. Грішньова, Л. Ільїн, В. Мороз, О. Федорініна та ін. Різні аспекти соціально-трудова відносин втілено в наукових публікаціях О. Жадана, Е. Лібанової, 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 системі місцевого самоврядування недостатньо приділяється уваги формуванню якісних характеристик трудового потенціалу посадових осіб.

Метою статті є розкриття проблем формування якісних характеристик трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування на основі людиноцентричного підходу.

Управління суспільними процесами потребує обов'язкового звернення до індивідуального світу особистості посадової особи, у якому суть та зміст всіх суспільних процесів розкриваються в особистісному індивідуально неповторному значенні, тому якісні характеристики трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування необхідно досліджувати в контексті реалізації філософії людиноцентризму [8, с. 17].

Класична модель якості трудового потенціалу структурно складається з шести основних компонентів, які сукупно дають її загальну характеристику. Перший – біографічний компонент: вік, освіта, стаж, стать. Другий – кваліфікація, що характеризується професійними знаннями та вміннями виконувати відповідну роботу. Третій – умотивованість до активної праці. Четвертий – здоров'я працівників (фізичне та психічне). П'ятий – креативність як прояв творчого підходу до виконання завдань та пристосування до зміни ситуації. Шостий – моральність, що проявляється у відповідальному ставленні до своїх обов'язків та повазі до соціуму, що оточує [2, с. 67].

З позиції вище визначеного вектора дослідження розкриємо якісні характеристики трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування та визначимо шляхи підвищення цих характеристик.

Перший компонент має певне значення при підборі кадрів, але як складова якості трудового потенціалу може не враховуватися. Ідеться, у першу чергу, про вік, освіту (вищу, базову вищу, повну середню) та ін. Однак ця складова має дискримінаційний характер відносно літніх працівників (з позиції людиноцентричного підходу) – кваліфікованих, відповідальних, повних сил і бажання виконувати роботу, яка потрібна організації, суспільству (тобто споживачу) [2, с. 111].

Другий компонент – кваліфікація. Це рівень теоретичних знань та практичних навичок за відповідною професією та спеціальністю, який визначає ступінь підготовленості працівника до виконання професійних функцій обумовленої складності, відповідає тарифному [4 с. 199]. Нині кваліфікація розглядається як набуті працівниками відповідні професійні компетенції, що базуються на відповідному комплексі засвоєних професійних знань. Але головне те, що в компетенцію входять уміння, тобто знання повинні інтегруватися в уміння робити якісно конкретні справи.

Пройдення служби в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [13], частково Законом України “Про державну службу” [11] та іншими нормативно-правовими актами. У зв'язку з цим термін “державний службовець” може вживатися не тільки для

державних службовців місцевих органів виконавчої влади, а й для посадових осіб місцевого самоврядування, тобто осіб, які проходять службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу). Тому визначення “кваліфікація в галузі державного управління – характеристика професійних якостей державного службовця, яка відображає рівень його підготовленості до роботи в органах державного управління, наявність професійних знань, умінь та навичок, необхідних для успішного виконання завдань, які належать до сфери його професійної компетентності” [4, с. 199], яке подано в енциклопедії “Державне управління”, можна застосовувати й у сфері місцевого самоврядування.

У Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [13] визначено, що до основних обов’язків посадових осіб місцевого самоврядування належить постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації (ст. 8), з урахуванням якої посадова особа має право на просування по службі. Конкретні обов’язки та права посадових осіб місцевого самоврядування визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відбиваються в посадових положеннях та інструкціях.

У сучасних умовах особливого значення набуває конкурентоспроможність персоналу, який як єдиний організм ефективно виконує завдання, поставлені перед органами місцевого самоврядування. Конкурентоспроможність персоналу досягається лише за умови постійного поглиблення знань, умінь, навичок, сприятливого соціально-психологічного клімату, відповідних умов праці. Усі без винятку посадові особи повинні мати достатній рівень компетентності, необхідної для виконання їхніх обов’язків із найкращими результатами.

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це компетентне вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення. Діяльність посадових осіб має бути зрозумілою пересічному громадянину, люди мають бути впевнені щодо захисту місцевих інтересів і не сумніватися в належному виконанні службових обов’язків посадовими особами.

Ефективність управління великою мірою залежить від низки чинників, таких як інформаційне забезпечення, креативний потенціал, фахова компетентність персоналу, його здатність до розвитку тощо. Ці обставини вимагають від посадових осіб не лише постійного підвищення рівня знань, а й урахування особистісних, індивідуальних особливостей і закономірностей їхніх взаємовідносин, взаємодії в колективах, уміння працювати з різними політичними силами, усіма верствами населення.

Для того щоб місцеве самоврядування посіло чільне місце в системі публічної влади, а діяльність місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів була ефективною й результативною, необхідна чітка організація їхньої роботи в межах чинного законодавства [14]. Таку діяльність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов’язано з професіоналізацією служби в органах місцевого самоврядування.

Суть професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування полягає в тому, що управлінська та виконавська діяльність здійснюється спеціально підготовленими фахівцями, спроможними досягти високих результатів у своїй діяльності щодо забезпечення реалізації права територіальної громади на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих їм законом [13].

Усе це свідчить про вагоме значення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців для забезпечення сталого місцевого і регіонального розвитку, покращання якості соціальних послуг, що надаються

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

громадянам. З цієї метою Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398/95 було утворено Українську академію державного управління при Президентові України з філіалами в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. В областях, м. Києві створено регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців та навчання працівників державних підприємств, установ і організацій.

Водночас, державною системою навчання охоплено незначну частину персоналу органів місцевого самоврядування, оскільки депутатський корпус фактично залишається поза увагою державної системи навчання, окрім мізерної частини депутатів, які очолюють бюджетні та деякі інші комісії місцевих рад. При цьому в регіональних центрах використовуються переважно короткотермінові семінари з обмеженої тематики, яка не покриває всіх предметів відання органів місцевого самоврядування, особливо галузеві проблеми.

У сучасних українських реаліях не виконується в повному обсязі ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає: “Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі” [5, с. 32].

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 елемента розвитку інституційної спроможності державного управління, підвищення рівня професіоналізму та культури персоналу органів влади, здатності компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, упроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам у державі.

Результати опитування серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування доводять, що практично всі респонденти (93,48 %) вважають 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 % [10, с. 189].

Третім істотним компонентом якості трудового потенціалу організації є мотивованість працівника ефективно виконувати свою роботу. Можна бути молодим, освіченим, кваліфікованим працівником без бажання виконувати завдання, свої обов’язки. Відповідно, трудовий потенціал такого працівника різко знижується.

На думку експертів, для підвищення мотивації праці посадових осіб в органах місцевого самоврядування необхідно забезпечити виконання наступних завдань, які об’єктивно послуговуватимуть чинниками підвищення якості надання адміністративних послуг:

- 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 % [10, с. 190].

Крім того, забезпечення високої якості надання адміністративних послуг стане можливим лише за умови успішного проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації надання послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають стати органи місцевого самоврядування. Це наблизить їхнє надання до споживачів, що не тільки зручно для останніх, але й сприятиме більш точному визначенню їхніх потреб та очікувань, підвищить відповідальність влади [9, с. 179].

Четвертий компонент – здоров'я працівників. Він є дуже специфічною категорією. Треба мати на увазі, що здоров'я – це індивідуальна цінність людини, яка є базовою для розвитку й реалізації усього комплексу інших її якостей і здібностей. Водночас, більшість людей звертають на нього увагу тоді, коли воно помітно погіршується. У цьому і полягає феномен категорії “здоров'я”.

Значною мірою загальний рівень здоров'я залежить від самої людини, обраного нею способу життя і ставлення до свого здоров'я. Велике значення мають зовнішні умови. Наприклад, невизначеність перспектив, невпевненість у завтрашньому дні, загроза в будь-який момент зниження соціального статусу тощо викликають постійні стресові ситуації, які негативно впливають, у першу чергу, на психічне здоров'я людей. Компонент якості трудового потенціалу “здоров'я” повинен включати в себе не тільки поняття психічного і фізичного здоров'я, а також і стресостійкість.

У такому разі здійснюється поглиблення людиноцентричного підходу до підвищення якості трудового потенціалу з точки зору надання параметру здоров'я особливого “статусу”.

П'ятий компонент – креативність (латин. *creatura* – створення, творчість) як здатність до активної творчої праці, пов'язана зі змінами та постійним пошуком найкращих варіантів рішень, частіше нестандартних, що забезпечує реалізацію інноваційного підходу до розвитку будь-яких процесів [2, с. 112]. Цей параметр набуває значення у зв'язку з усе більшим ускладненням виробництва продукту (чи послуг) згідно з законом поступового зростання потреб людства в цілому і певного індивіда зокрема.

2009 р. було проголошено Європейським роком креативності та інновацій (ЄРКІ), який був ключовою ініціативою, що об'єднала всі країни – члени ЄС, його інституції та широке коло зацікавлених сторін. Його мета – сприяти використанню та поширенню творчого та інноваційного підходів та ініціатив у різних сферах людської діяльності: від освіти, науки, культури до підприємництва, інформаційного суспільства, працевлаштування та регіональної політики. Європейський Союз розглядає питання творчості та інновації як запоруку розвитку в ХХІ ст. [15, с. 25].

У науковій роботі [6] дослідники Т. Кваша та Н. Мельничук, досліджуючи індекс креативності регіонів України, відзначають, що загальна риса креативного класу – здатність до самостійної постановки професійних завдань. До цього класу вони віднесли: законодавців, вищих службовців, керівників, менеджерів та професіоналів.

Тому наступним логічним кроком має стати статистичний аналіз професійно-освітнього рівня працівників органів місцевого самоврядування. За освітньою характеристикою на початок 2012 р. вони розподіляються так: мають повну вищу освіту 79,5 %, неповну вищу, базову освіту – 19,96 %, науковий ступінь – 0,54 % посадових осіб місцевого самоврядування [7, с. 11]. Приріст частки посадових осіб місцевого самоврядування з повною вищою освітою за період 2004–2010 рр.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

склав 8,5 %, а зниження частки осіб з базовою, неповною вищою освітою - 5,9 %. Щорічно за період 2005–2011 рр. 11,0–13,9 % посадових осіб місцевого самоврядування проходили підвищення кваліфікації. Водночас, у 2011 р. лише 9,1 % посадових осіб місцевого самоврядування підвищили кваліфікацію, що свідчить про тенденцію до зниження її рівня. Аналіз динаміки чисельності посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію, у розрізі керівників (спеціалістів) свідчить про стабільність протягом 2004–2010 рр. співвідношення 50,0 % (50,0 %) з незначною тенденцією зменшення частки керівників на 3,0 % щорічно з 2008 р. за незмінного співвідношення загальної кількості керівників (спеціалістів) – 26,5 % (73,5 %).

Спостерігається тенденція “старіння” посадових осіб місцевого самоврядування. Серед жінок вона вища, ніж серед чоловіків: при загальному зниженні кількості службовців, які досягли граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування, кількість жінок передпенсійного віку зростає з кожним роком. Середньостатистичний вік жінок в органах місцевого самоврядування на даний час складає 42,6 року, чоловіків – 43,8 року.

Водночас, молодь віком до 35 років складає менше 30 %. Хоча кількість молодих людей на державній службі та в органах місцевого самоврядування останнім часом має тенденцію до збільшення. Однак серед молодих службовців спостерігається найбільша плинність кадрів. Основною причиною цього є недостатнє матеріальне забезпечення.

Відповідно, об’єктивною є оцінка рівня креативності за регіонами країни. Так, розрахований індекс креативності по Україні за 2009 р. дорівнює 0,34. Одноосібний перший лідер – м. Київ зі значенням індексу 0,90 у 2008 р. та 0,92 – у 2009 р. Київ посідає перші місця за всіма підіндексами. До групи лідерів, значення індексу яких перевищує середньоукраїнське, належать також Харківська область і м. Севастополь із близькими значеннями індексу 0,58 та 57 та АРК і Запорізька область – по 0,35–0,36. Миколаївська, Одеська та Дніпропетровська області мають творчий потенціал, що незначно менше середнього по Україні – 0,30–0,33. До аутсайдерів відійшли Закарпатська, Хмельницька, Житомирська, Рівненська та Луганська області, значення індексу творчого потенціалу яких менше за 0,2. Ще 14 регіонів мають творчий потенціал на рівні 0,2–0,3. Серед них Львівська та Донецька області, які мають достатню кількість вищих навчальних закладів та підприємств, для яких потрібні висококваліфіковані працівники [6, с. 65–66].

Отже, здійснений кількісний і якісний аналіз кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування та оцінка рівня креативності за регіонами країни свідчать про необхідність стимулювання творчої ініціативи в діяльності органів публічної влади.

Шостий компонент якості трудового потенціалу – моральність. Цей параметр не завжди вважався складовою трудового потенціалу. Але в останнє десятиліття стало зрозумілим, що робота в команді, де кожний поважає інших, є найбільш ефективною формою організації праці й одержання високих результатів [2, с. 113].

На повазі до інших базується моральність, яка потім проявляється в конкретних діях і вчинках людини. Найвагомим для роботодавця моральним проявом дій працівника є надійність, що зумовлена його відповідальністю за свої дії. Для інших колег головним проявом моральності стає людяність, бажання допомогти у важку хвилину, неконфліктність, ввічливість тощо.

З позиції посилення ідеології людиноцентризму в системі формування якісного трудового потенціалу є ще один компонент, який має надзвичайно важливе значення як для самої людини, так і для роботодавця, соціуму, усього суспільства. Це стосується адекватності (відповідності) працівника обраній професії та посаді, тим завданням і функціональним обов'язкам, які він виконує. Людина комфортно себе почуває у сфері трудової діяльності тільки тоді, коли вона може реалізувати свої природні дані.

Лише в останні роки це набуло поширення в психологічних службах працевлаштування та в державних центрах зайнятості. Шляхом тестування в цих організаціях виявляються нахили дорослих і дітей до сфери діяльності: “людина–людина”, “людина–техніка”, “людина–природа”. Тобто робляться перші загальні кроки в напрямі виявлення природних нахилів у дорослих і дітей засобами психологічних тестів.

Проблему адекватності працівника виконуваним функціям уперше було розглянуто у працях з наукового менеджменту Ф. Тейлора. Він стверджував, що в кожній професії є свої особливості, які вимагають відповідних якостей у працівників для ефективного виконання роботи. І вперше доводив цю тезу на прикладі праці вантажників [1, с. 23–24]. На цій основі вже в першому десятилітті ХХ ст. активно розвивалася технологія (психотехніка) добору працівників для специфічної роботи з урахуванням їхніх природних ділових та особистісних якостей.

Особливу увагу цьому приділяють в Японії, де в більшості фірм середнього і великого бізнесу існують служби управління кар'єрою працівників. На основі щорічного всебічного оцінювання працівників формуються відповідні картки особистості, які дають інформацію про придатність їх до тієї чи іншої справи. У цій країні давно зрозуміли, що працівник, який самореалізується у сфері трудової діяльності, є найбільш продуктивним. Тобто його потенціал розкривається найбільшою мірою в конкретній роботі [2, с. 113].

Та щоб повністю самореалізуватися у сфері трудової діяльності, потрібно ще задовольнити мотиваційні потреби (матеріальні й нематеріальні), а також соціальні потреби у спілкуванні та визнанні з боку колег і керівництва, потреби в умовах праці. Сукупний же рівень задоволення всіх цих потреб буде характеризувати кінцевий соціальний результат діяльності всієї організації і, зокрема, її керівника.

З позиції людиноцентричного підходу ключовим питанням підвищення якості трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування є адекватність працівника обраній професії (обійманій посаді, виконуваним функціональним обов'язкам), що безпосередньо впливає на інші якісні характеристики, наприклад мотивованість до праці і прагнення до підвищення професійної компетентності. При цьому треба мати на увазі, що саме така адекватність є потужним фактором особистісної самореалізації людини у сфері трудової діяльності в інтересах окремої громади й соціуму в цілому.

Важливим чинником у формуванні якісного трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування є також організація й забезпечення цільової підготовки, підвищення кваліфікації фахівців відповідно до галузевих і територіальних потреб. Необхідно законодавчо визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти при зарахуванні до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням специфічності сфер діяльності цих структур і статусу місцевих рад. Крім того, з метою підвищення престижності праці в органах місцевого самоврядування, що є важливим фактором

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

мотивації праці, слід передбачити при формуванні місцевих бюджетів на 2016 р. збільшення видатків на утримання цих структур та переглянути систему оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування.

Здійснення цих заходів сприятиме більш ефективному використанню трудового потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Дворецька Г. В. Соціологія праці : навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / Г. В. Дворецька. – К. : КНЕУ, 2005. – 203 с.
2. Дмитренко Г. А. Компонентно-параметрична модель якості трудового потенціалу в контексті реалізації людиноцентричного підходу / Г. А. Дмитренко, Б. В. Семерей // Наукові праці МАУП : зб. наук. пр. – К., 2011. – № 4. – С. 110–114.
3. Іванісов О. В. Управління трудовим потенціалом : навч.-практ. посіб. / Іванісов О. В., Єрмоленко О. А., Доровської О. Ф. ; Харк. нац. екон. ун-т. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 386 с.
4. Енциклопедія державного управління. Т. 6 : Державна служба / [наук.- ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.] – Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління Нац. акад. при Президенті України. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : навч.-практ. посіб. / Фонд сприяння місц. самоврядуванню України ; Лібер. молодіж. об'єднання ; Рада Європи ; [упоряд. : О. В. Бейко та ін. ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова]. – К. : Крамар, 2003. – 393 с.
6. Кваша Т. Підходи до оцінки рівня креативності регіонів як важливого чинника їхньої конкурентоспроможності / Т. Кваша, Н. Мельничук // Вісн. ТНЕУ. – 2011. – № 1. – С. 57–67. – (Серія “Економіка і управління національним господарством”).
7. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування станом на 31 грудня 2011 року : стат. бюл. / Державна служба статистики. – К., 2012. – 35 с.
8. Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в стратегії освітнього простору : монографія / В. Г. Кремень – К. : Педагог. думка, 2009. – 520 с.
9. Мельникова К. І. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг населенню / К. І. Мельникова, Т. В. Покотило // Публічне управління : стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – С. 177–179.
10. Покотило Т. В. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби / Т. В. Покотило // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 1 (48). – С. 185–191.
11. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
13. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
14. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 1999 р. № 1262 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1262-99-%BB>.
15. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів : матеріали Парламент. слухань у Верховній Раді України, 17 черв. 2009 р. / ВР України, Комітет з пит. науки і освіти ; за заг. ред. В. І. Полохало. – К. : Парламент. вид-во, 2009. – 629 с.

Pokotylo T. V. Formation and development of qualitative characteristics of the labor potential in local government.

The quality characteristics of labor potential in local Governments. Suggestions on formation and increase efficiency Use of labor potential of local government officials.

Key words: local government, civil service, labor potential, administrative services.

Надійшла до редколегії 26.06.2015 р.

УДК 352.073.544(477)

С. В. Бізюкін,

*здобувач кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,
м. Харків*

РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Виокремлено й систематизовано інституціональні засади регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, диференційовано управлінську діяльність суб'єктів земельних відносин в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, органи місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, інституціональні засади регулювання земельних відносин.

На сучасному етапі землекористування в Україні має відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається “заповідником” неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. Земельні відносини не можна вважати виключно майновими, тобто відносинами з приводу володіння, користування й розпорядження земельними ділянками як власністю, адже вони охоплюють, серед іншого, також і відносини у сфері державного управління земельними ресурсами. Земля, зберігаючи статус нерухомого майна, одночасно є основою життєдіяльності людей, базисним компонентом навколишнього природного середовища, а тому виступає об'єктом управлінських відносин, зокрема відносин щодо проведення землеустрою, ведення земельного кадастру, оподаткування, контролю за використанням та охороною земель тощо.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, місцевого самоврядування, зокрема щодо регулювання земельних відносин, є досить чисельними. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриваються у працях Ю. Білика, А. Даниленка, Д. Добряка, О. Євграфова, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Ковальського, П. Кулинич, М. Латиніна, А. Мартина, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, А. Третяка та ін.

Відаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід відзначити, що проблеми регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, його інституціональних засад ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Цією статтею ми маємо на меті виокремити й систематизувати інституціональні засади регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні.

Кожна цивілізація в різні історичні епохи створювала певне уявлення про державу як суспільний інститут, що організує спільне життя людей. Відповідно формувалися завдання, зміст та характер державного управління. Протягом певного часу проводився аналіз стану системи землевпорядкування України, і можна стверджувати, що поступово держава втратила функції управління земельними ресурсами. На цьому етапі відсутність єдиної земельної політики унеможлиблює

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

регулювання земельних відносин за допомогою державних важелів, і це є причиною руйнації землекористування, плутанини в земельних відносинах, що спричинена недосконалістю законодавчих актів.

У формалізованому вигляді процес реєстрації земельних ділянок і прав власності на них, визначення вартості землі, встановлення правового режиму землекористування та інші дії є умовою забезпечення функціонування ринкової економіки. Оскільки це питання зачіпає ефективність управління земельними ресурсами, виникає проблема вдосконалення організаційних форм регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин в окремих територіальних громадах. З подальшим розвитком земельних відносин необхідним є здійснення інформаційної підтримки проведення земельної реформи, забезпечення прозорості діяльності органів, що здійснюють управління земельними ресурсами та надання кваліфікованих роз'яснень чинного законодавства громадянам.

Аналіз управління земельними ресурсами виявив, що для підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами необхідно сформувати стабільну матеріально-технічну базу державних органів управління земельними ресурсами, а також забезпечити чітке розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами. У зв'язку з цим вдосконалення потребують закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [4] та "Про місцеві державні адміністрації" [5], до яких слід внести доповнення щодо визначення компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо землекористування та землерозпорядження.

У науковій думці земля подається як матеріальна основа благополуччя населення і включає простір, що знаходиться під нею і над нею. Земельну власність у населених пунктах тісно пов'язано з інтересами територіальної громади, держави, інших землевласників, які повинні пов'язуватися з відповідними напрямами соціально-економічного розвитку міста, що зумовлює багатофункціональність у використанні кожного конкретного об'єкта земельної власності, а також можливість користування ними різними суб'єктами в різний спосіб протягом періодів, які можуть як збігатися, так і не збігатися. З огляду на це в населених пунктах земельна власність завжди тісно пов'язана з потребою в розміщенні певного виду діяльності в певному місці. Наприклад, необхідність найбільш ефективного та найкращого використання земельної ділянки досить часто перевищує особисті можливості власника. З одного боку, власник використовує збудовані містом чи іншими власниками об'єкти інфраструктури, розміщені за межами його земельної власності, а з іншого – діяльність певного власника також впливає на ефективне використання землі інших власників міста. Відповідно, у ході використання землі в населених пунктах завжди простежується поєднання інтересів земельної власності як приватної, так і комунальної та державної. Отже, можна говорити про потрійну земельну власність у населених пунктах [6].

До основних напрямів формування земельних відносин у населених пунктах слід віднести: взаємозв'язок між приватними, громадськими та державними інтересами; відкритість дій з управління використанням земель та розподілом їх; гарантію прав на земельну ділянку; достовірність обмежень прав щодо використання земельних ділянок; стабільність типів використання землі; можливість визначення найдоцільнішого використання землі власником або користувачем земельної ділянки.

Основу управління земельними відносинами складають два напрями – державний та індивідуальний. Державний напрям має на меті досягнення цілей, визначених інтересами суспільства, індивідуальний напрям відповідає інтересам власника. Напрями управління органами місцевого самоврядування земельними ресурсами формуються на збалансованій концепції розвитку земель від державного рівня до місцевого. Аналіз цілей і завдань управління землекористуванням свідчить, що під час розбудови будь-яких територіальних утворень визначальними є пріоритети сталого розвитку, спрямовані на забезпечення охорони навколишнього середовища, соціального та економічного розвитку територій, визначені на державному рівні. Для кожного рівня управління характерні свої цілі, завдання та шляхи реалізації, що об'єктивно зумовлені масштабами об'єкта, мірою конкретизації та деталізації. На державному та регіональному рівнях приймаються стратегічні й тактичні рішення. На рівні територіальної громади, в умовах найбільшої кількості суб'єктів управління і суб'єктів прав, здійснюється реалізація запланованих заходів щодо виділення відповідних земель.

Основу функції управління та їх адаптації до управління землекористуванням складають три етапи державного управління. Перший етап – планування землекористування, реалізація запланованих заходів та моніторинг використання земель. Планування землекористування здійснюється за допомогою розроблення та ухвалення містобудівної та землепорядної документації відповідно до визначених у державних програмах суспільних пріоритетів. Другий етап реалізації характеризується застосуванням адміністративного та фінансового впливу суб'єкта управління на об'єкт. Цей етап здійснюється на умовах високого ступеня законодавчої та інформаційної невизначеності та обмеженості в часі. Третій етап – моніторинг, спрямований на систематичне спостереження за використанням та забудовою земель, відстеження й оцінювання впливу змін у землекористуванні на навколишнє середовище [3].

В основу ефективних напрямів управління земельними відносинами органів місцевого самоврядування повинно бути покладено раціональне використання землі, що формується не рішенням чиновників, а власниками та користувачами земельних ділянок. Це, у свою чергу, стимулює зростання вартості земельної власності, покращує добробут населення, формує економічний розвиток територіальної громади. Органи місцевого самоврядування мають проводити політику, що спрямована на зростання цінності земель державної, комунальної та приватної власності за допомогою розвитку інженерної інфраструктури, благоустрою, інженерної підготовки території.

У контексті залучення вітчизняних та іноземних інвестицій діяльність органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення земельних відносин повинно бути спрямовано на створення комфортних умов для інвестора в довгостроковому періоді. Це втілюється за допомогою відповідної політики у сферах торговельного, готельного, транспортного, офісного будівництва, зовнішнього благоустрою території, рекреаційної діяльності, реконструкції неефективних виробництв в офісні центри тощо цільовим наданням земельних ділянок у довгострокове користування з правом подовження термінів землекористування на бажаний інвестору строк або викупу їх відповідно до закону.

У формалізованому вигляді земельні відносини в місті вимагають нових методів управління землекористуванням. У контексті вдосконалення земельних відносин на рівні територіальної громади має бути створено ефективну систему планування

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

використання земель територіальної громади, як результат – можливість усунення юридичних перешкод на шляху вільного обігу землі серед громадян та юридичних осіб, а також гарантування прав власності на землю й землекористування, організація використання земель на платній основі, забезпечення їхніх охорони та збереження в інтересах територіальної громади, населення країни в цілому.

Цілком очевидно, що з реформуванням земельних відносин підвищується соціальна напруга і змінюються виробничі відносини. Це пов'язано з деякими чинниками об'єктивного і суб'єктивного характеру, до яких можна віднести незацікавленість органів влади у веденні достовірного земельного кадастру, а також велику кількість землекористувачів та власників землі та великий обсяг роботи, її немалу вартість.

За певних обставин функціонування різних форм власності на землю особливого статусу набувають правова захищеність, відповідна точність розмірів, об'єктивність оцінювання природоохоронних властивостей земель, з чого випливає прибутковність конкретної земельної ділянки, завдяки якій створюється інвестиційна привабливість, а також можливість робити зміни для запровадження нових технологій або виробництва. Законне підтвердження права власності на/або користування землею досягається запровадженням єдиної державної земельно-реєстраційної системи за чіткого і постійного земельного законодавства [2].

Система управління, що не відповідає сучасним вимогам розвитку ринку земель, підтверджується тим, що кількість погоджених висновків, направлених на відведення земельних ділянок, становить дуже низький відсоток. Це дозволяє з'ясувати причини надання негативних висновків, а саме: земельна ділянка не відповідає цільовому призначенню, встановленому містобудівною документацією; відсутнє затвердження містобудівної документації; розміщення об'єкта в межах зон з особливими умовами використання земель та його невідповідність до визначених видів господарської діяльності в цих зонах та містобудівних і санітарно-гігієнічних норм. Отже, відмови органів влади ґрунтуються на недостатності, недосконалості й непрозорості інформаційного забезпечення, що значно підвищує загальні витрати, заплановані інвестором до початку оформлення прав на землю, та, у свою чергу, зменшує ефективність капіталовкладень [1].

Для забезпечення оптимальних умов розвитку земельних відносин мають виконуватися декілька принципів, а саме: на первинному ринку існує жорсткий контроль, що здійснюється у процесі вилучення земель із державної та комунальної власності та під час проходження всіх узгоджувально-дозвільних процедур. На вторинному ринку, під час придбання забудованих земельних ділянок шляхом цивільно-правових угод, важко відстежити зміни у функціональному використанні й потужності містобудівних об'єктів. Тому створення єдиної системи обліку й контролю міських землекористувачів сприятиме прозорості й ефективності етапів планування, реалізації та моніторингу.

У земельних відносинах в Україні спостерігається низка суперечностей, що потребують вирішення. Особливість полягає в тому, що право власності на них має бути юридично визначеним і закріпленим. Одним із завдань регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування є унеможливлення здійснення діяльності, результатом якої могло бути погіршення стану життєвого середовища. При цьому аналіз складових прав власності, їхня змістовна сутність і законодавча

відокремленість права власності на землю й нерухоме майно визначає тривимірну модель права власності в Україні. На нашу думку, варто використовувати структуру обмежень права власності, що відбиває обмеження прав володіння-користування, прав використання та прав розпорядження, що накладаються на землекористування в інтересах держави, територіальної громади та третіх осіб. Обмеження прав володіння-користування встановлюються на законодавчому рівні й регулюються органами землеустрою. Обмеження прав використання мають вертикальну складову (наземний і підземний простір), виникають, зазвичай, унаслідок рішень, визначених у містобудівній документації, і контролюються органами містобудування й архітектури. Обмеження прав розпорядження регулюються органами судової влади і нотаріатом [1].

Можна стверджувати, що забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єкта земельних відносин передбачає поєднання адміністративних та економічних методів управління земельними ресурсами, а відповідно і методів прямого примусу та рекомендацій (адміністративні методи), ціноутворення й пільгового оподаткування, фінансування, накладення економічних санкцій, податків і компенсацій. Також у процесі регулювання органами місцевого самоврядування земельних відносин важливою функцією виступає моніторингова функція, що здатна забезпечити своєчасність та ефективність прийняття управлінських рішень.

Подальші дослідження в цьому напрямі будуть корисними в царині узагальнення досвіду європейських країн щодо регулювання сфери земельних відносин органами місцевого самоврядування та виокремлення механізмів адаптації найкращих практик до українських реалій.

Література:

1. Воскобійник М. В. Деякі питання правового регулювання земельних відносин у системі місцевого самоврядування / М. В. Воскобійник // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Ін-т держ. буд. та місцевого самоврядування АІПрН України, 2004. – С. 314–316.
2. Кулаковський Ю. П. Економічні методи управління природокористуванням в сучасних умовах / Ю. П. Кулаковський // Вісн. Нац. ун-ту водного госп-ва та природокористування : зб. наук. пр. – Рівне : НУВГП, 2004. – Вип. 4 (28), ч. 4. – С. 248–253.
3. Павлов О. Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства / О. Павлов // Політичний менеджмент. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1623>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.
6. Шапоренко О. І. Екологічна політика держави при реформуванні земельних відносин / О. І. Шапоренко // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 277–282.

Bisikin S. V. The regulation of land relations local authorities: institutional aspects.

The article singled out and systematized institutional framework governing land relations local authorities in Ukraine, differentiated management activities of land relations in Ukraine.

Key words: land relations, local government regulation of land relations, institutional framework governing land relations.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

В. В. Мотречко,

начальник відділу у справах сім'ї, молоді та спорту Сумської міської ради,
аспірант кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,
м. Харків

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Наведено європейський управлінський досвід із надання адміністративних послуг населенню. Визначено напрями його адаптації на місцевому рівні в Україні задля реалізації державної молодіжної політики та вирішення проблем молоді. Запропоновано організаційно-управлінський механізм реалізації державної молодіжної політики з використанням центрів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: державна молодіжна політика, центри надання адміністративних послуг, адміністративні послуги, молодь.

Зміни в управлінській парадигмі державного управління України створюють об'єктивні передумови для органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування створювати умови для отримання населенням адміністративних послуг та бути їхніми надавачами, зокрема у сфері державної молодіжної політики. Саме для цього необхідне вивчення міжнародного управлінського досвіду в цій сфері та його адаптування.

Джерельну базу статті становлять закони України, наукові публікації. Питання надання адміністративних послуг досліджували українських науковці: І. Бригілевич, С. Ванько, В. Загайний, І. Коліушко, О. Курінний, Т. Маматова, В. Стоян, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін.

Метою статті є розроблення організаційно-управлінського механізму реалізації державної молодіжної політики з використанням центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) на місцевому рівні в Україні.

Реалізація державної молодіжної політики безпосередньо здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному й місцевому рівнях. Українська державна молодіжна політика (ДМП), як і вся сфера державного управління України перебуває у стадії оновлення, активно переймає та адаптує іноземний управлінський досвід задля підвищення власної ефективності функціонування.

В Енциклопедичному словнику з державного управління український науковець Ю. Сурмін визначає поняття “адаптація” (“від латин. *adaptatio* – пристосування”) як процес пристосування системи до навколишнього середовища без втрати своєї ідентичності, котрий має низку вимірів: соціальний, політичний, державноуправлінський. Адаптацію в державному управлінні пов'язано з пристосуванням до навколишнього середовища суб'єктів, інститутів, методів, технологій державного управління [2, с. 19].

Європейський управлінський досвід, що ґрунтується на принципах наближення послуг органів публічної влади до споживачів (населення), створює об'єктивні

передумови щодо трансформацій в українській системі державного управління. Саме для цього в більшості країн – членів Європейського Союзу (ЄС) органи місцевого самоврядування створюють ЦНАП для здійснення власних і делегованих повноважень. Наводимо кілька прикладів адміністративних послуг, що надаються муніципальними утвореннями в ЄС, як наведено на рис. 1.

Країна	Повноваження, що не є характерними для ОМС України
Греція	Пожежна безпека, забезпечення правопорядку; надання ліцензій щодо проведення певних видів підприємницької діяльності
Данія	Спеціалізована освіта для дорослих; забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами
Італія	Охорона громадського порядку (адміністративна поліція)
Німеччина	Твінінгові проекти з муніципалітетами інших країн (запровадження передових практик публічного управління, гармонізація європейського законодавства). Реєстрація іноземців та осіб без громадянства. Надання стипендій для навчання. Оформлення різноманітних соціальних виплат (грошова допомога на дітей; пенсії та ін.)

Рис. 1. Деякі повноваження муніципалітетів ЄС, що є нетиповими для органів місцевого самоврядування (ОМС) України [1, с. 77–83]

Більшість європейських ОМС також забезпечують функції з перероблення відходів та захисту довкілля, а також вирішення питань, що пов'язані з будівництвом житла. Окрім цього, муніципальні служби в Німеччині повинні приймати до розгляду всі документи та звернення, навіть ті, що не належать до їхньої компетенції, та перенаправляти їх за належністю.

Відповідно до норм Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у сфері державної молодіжної політики українські ОМС мають забезпечувати виконання власних та делегованих повноважень, перелік яких наведено на рис. 2.

Самоврядні повноваження	Делеговані повноваження
<ul style="list-style-type: none"> • Управління комунальним майном (інфраструктура спорту та оздоровлення); • утворення підприємств комунальної власності; • утримання соціально-культурних закладів комунальної власності; • повна загальна середня освіта; • підвезення школярів; • медичне обслуговування в закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах комунальної власності... 	<ul style="list-style-type: none"> • Облік дітей, запобігання бездоглядності неповнолітніх; • працевлаштування випускників шкіл; • надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; • вирішення питань опіки й піклування; • військово-патріотичне виховання, сприяння організації призову громадян на строкову військову або альтернативну службу, їхньої мобілізації; • забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян...

Рис. 2. Перелік власних та делегованих повноважень ОМС України у сфері державної молодіжної політики [4]

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

В останні роки, використовуючи європейський досвід, в українське законодавство було імплементовано правові норми, що зобов'язали ОМС України та їхні структурні підрозділи надавати адміністративні послуги населенню через ЦНАП. Цю новачку почали також застосовувати структурні підрозділи ОМС України, що відповідають за провадження державної молодіжної політики на місцях. Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія “адміністративних послуг” у своїй основі має те ж навантаження, що й у приватному праві (секторі), – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, здійснювана за зверненням цієї особи.

Адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, що здійснювалась за заявою особи [5, с. 14].

Відповідно до норм Закону України “Про адміністративні послуги” під адміністративною послугою розуміється результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

При цьому, *суб'єктом звернення* є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, а *суб'єктом надання адміністративної послуги* – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3].

Стаття 12 цього Закону визначає, що ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної в містах Києві, Севастополі державної адміністрації, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг, що утворюється при міських радах (їхніх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях.

При цьому Перелік адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про утворення такого центру. Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна й технологічна картки.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: суб'єкта надання адміністративної послуги та/або ЦНАП (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адреса електронної пошти та веб-сайту); перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їхнього подання, а в разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови

надання адміністративної послуги. Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються: етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення) [3].

Слід також зазначити, що відповідно до норм Закону України “Про адміністративні послуги” наприкінці 2014 р. ЦНАП в Україні почали видавати паспорти громадян України, переважно молоді віком 16 років. Також ЦНАП мають надавати й інші послуги з оформлення паспортів (вклеювання фотокарток у віці 25, 45 років та ін.). З 2015 р. ЦНАП починають видачу “проїзного документа дитини”, закордонного паспорту, що також збільшує кількість адмінпослуг, споживачами яких є переважно молодь.

На нашу думку, європейський управлінський досвід, що вже почав упроваджуватися у практичну діяльність ОМС України через механізм надання адміністративних послуг, з часом буде ускладнюватись, а перелік адмінпослуг населенню буде збільшуватися, зокрема у сфері реалізації державної молодіжної політики. На наш погляд, цей можливий перелік адмінпослуг у сфері реалізації ДМП також можна було б доповнити ще кількома специфічними послугами, а саме: прийом документів та забезпечення участі молоді та молодих сімей у заходах, спрямованих на отримання житла за державною програмою “Молодіжне будівництво”, що суттєво знизило б витрати держави на утримання відповідних територіальних підрозділів Фонду молодіжного будівництва; присудження спортсменам спортивних розрядів тощо.

Окрім цього, норми законодавства вимагатимуть від посадових осіб ОМС працювати з документами в електронному вигляді (внутрішній документообіг, спеціальні програмні продукти під час надання публічних послуг та роботи з отриманими онлайн-заявами), що суттєво підвищить вимоги до фахової підготовки працівників. У зв’язку з вищенаведеним спробуємо запропонувати механізм реалізації державної молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях через ЦНАП (рис. 3).

Запропонований нами механізм наочно демонструє, що в Україні на регіональному та місцевому рівнях у вирішенні питань реалізації державної молодіжної політики беруть участь багато спеціалізованих служб та структурних підрозділів органів місцевої влади.

Саме реалізація державної молодіжної політики через систему ЦНАП, безумовно, сприяє її ефективності та запобігає можливим проявам корупції на місцях.

Аналізуючи все вищенаведене дійдемо висновків.

По-перше, досвід надання адміністративних послуг населенню муніципальними утвореннями в країнах – членах ЄС дозволяє спрогнозувати, що в наступні роки перелік делегованих державою повноважень ОМС України у сфері реалізації державної молодіжної політики буде збільшено.

Це, у свою чергу, приведе до більшої кількості надання адмінпослуг спеціалістами, які забезпечують реалізацію державної молодіжної політики у ЦНАП України за рахунок розвитку таких напрямів: видача стипендій для навчання у ВНЗ та на здобуття професійної освіти; оформлення соціальних виплат (допомога при народженні дитини та ін.); реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб, розлучення); документи осіб: проїзний документ дитини, паспорти, водійські посвідчення та ін.

По-друге, побудова організаційної структури на місцевому рівні для вирішення, зокрема, і делегованих державою повноважень є прерогативою органів місцевого самоврядування.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

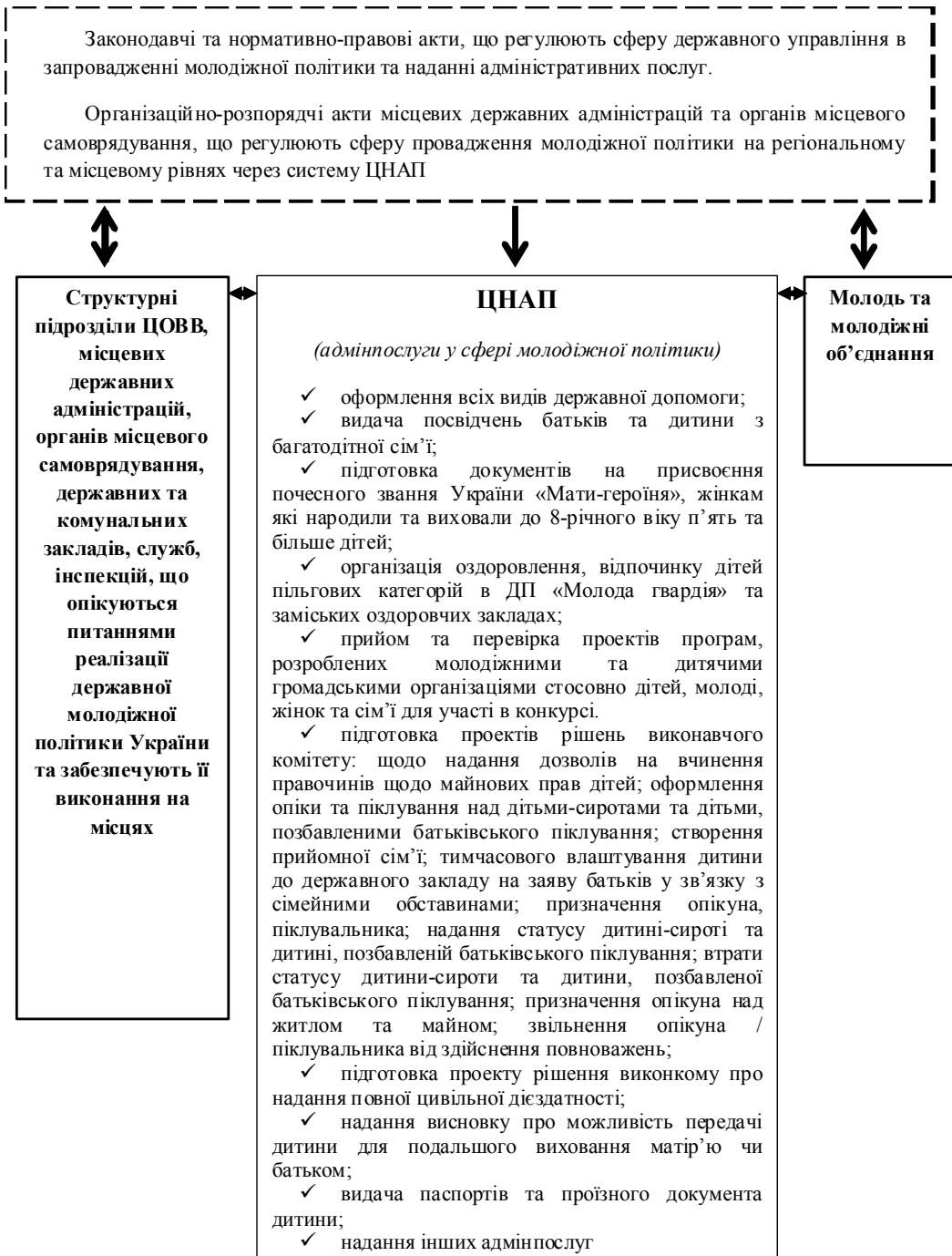


Рис. 3. Організаційно-управлінський механізм реалізації державної молодіжної політики з використанням ЦНАП на місцевому рівні: ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

З метою підвищення ефективності реалізації державної політики на місцях, зокрема молодіжної, ми би пропонували створювати структурні підрозділи (для обласних центрів – департаменти), які б об'єднували питання, пов'язані з молоддю, її соціальним захистом, отриманням доступної та якісної освіти, у тому числі неформальної, працевлаштуванням, підтримкою діяльності молодіжних громадських організацій, запровадженням здорового способу життя та інших питань.

Література:

1. Адміністративні послуги : посібник / В. Тимошук // Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія –А, 2012. – 104 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1390267210981841>.
4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практич. посіб. – Вид. 2-ге, доповнене і доопр. / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. та ін. ; за заг. ред. Тимошука В. П.] – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

Motrechko V. V. Providing administrative services at the local level in the implementation of state youth policy in Ukraine.

In the article the European management experience to provide administrative services. Directions adaptation at the local level in Ukraine for the realization of the state youth policy and solve the problems of youth. The organizational-administrative mechanism for the realization of the state youth policy on the use of centers of administrative services.

Key words: state youth policy, centers of administrative services, administrative services, youth.

Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 378.014(477)

С. М. Домбровська,

*д.держ.упр., доц., професор кафедри наглядково-профілактичної діяльності
Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Проаналізовано інноваційні механізми розвитку вищої освіти через упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують подальше вдосконалення навчально-виховного процесу у вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: інноваційні механізми, інформаційно-комунікаційні технології, цивільний захист.

На сучасному етапі розвитку Україні необхідний такий освітній розвиток особистості, який би уможливив вищий характер попиту на знання шляхом її власної пізнавальної активності та вміння користуватися наявним освітнім потенціалом.

Під формуванням сучасної вищої освіти розуміють створення та упровадження інформаційної системи, що постійно оновлюється й доповнюється на основі безперервного стеження за станом і динамікою розвитку основних складових якості вищої освіти за сукупністю визначених індикаторів, критеріїв і характеристик з метою розроблення управлінських рішень щодо коригування негативних диспропорцій на основі аналізу зібраної інформації та прогнозування подальшого розвитку якості вищої освіти.

На важливості ґрунтовного дослідження проблеми забезпечення якості освіти завдяки упровадженню інноваційних механізмів у державному управлінні наголошується у працях сучасних науковців [1–3; 5; 6], у яких аналізуються нормативно-правові акти, що їх спрямовано на поліпшення підготовки фахівців та покращення інформаційно-комунікаційних систем вузів.

Метою статті є аналіз сучасних технологій, що впливають на механізми упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у підготовці фахівців цивільного захисту.

Аналіз міжнародного досвіду показав, що успіх реформування освітніх систем та розвиток їх в умовах соціально-економічних перетворень сьогодення визначався двома провідними тенденціями: гуманізацією і технологізацією освітньої діяльності. Основними

шляхами підвищення ефективності вищої освіти стало: інноваційне проектування; упровадження передового педагогічного досвіду; оптимізація, інтенсифікація, комп'ютеризація та інформатизація навчального процесу; використання активних форм та методів навчання, запровадження особистісно орієнтованих педагогічних технологій; застосування діагностичних психолого-педагогічних процедур. Провідне місце серед них належить педагогічним технологіям, що є педагогічною інноватикою [2, с. 18].

Досвід діяльності навчальних закладів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) свідчить, що головними напрямками роботи в них поступово стають:

- технологічне забезпечення навчального процесу;
- підготовка фахівців для підрозділів ДСНС на базі технічних засобів лабораторій, сучасних методик реєстрації та прогнозування надзвичайних ситуацій з використанням технічних даних, GPS-технологій, математичних моделей розвитку надзвичайної ситуації;
- використання в навчальному процесі сучасних методик оброблення зображень, отриманих з космічних апаратів із сенсорами високої та середньої роздільної здатності, геоінформаційних технологій, сучасної комп'ютерної техніки і програмного забезпечення [4].

Незважаючи на те, що технологізація ВПО сприяє підвищенню його ефективності та інтенсифікації, якості підготовки фахівців рятувальної служби, новітні педагогічні технології упроваджувалися в навчальний процес з певними труднощами.

Зародження ідеї технологізації педагогічного процесу дослідники пов'язують із реформуванням європейської школи на шляху упровадження педагогічних технологій. Теорію і практику здійснення технологічних підходів до освіти віддзеркалено в багатьох наукових працях, а також у колективних дослідженнях [5, с. 87].

У сучасних наукових дослідженнях з проблеми розроблення й упровадження технологій навчання в системі ДСНС пропонується така класифікація технологій:

- методологічні освітні технології (на рівні педагогічних теорій, концепцій, підходів);
- стратегічні освітні технології (на рівні організаційної форми взаємодії);
- тактичні освітні технології (на рівні методики).

До основних методологічних технологій дослідники, зазвичай, відносять:

- теорію поетапного формування розумових дій;
- проблемне навчання, програмоване навчання та розвивальне навчання;
- проблемно-діяльнісне навчання;
- особистісно-діяльнісне навчання;
- проєктивне навчання;
- модульне (модульно-рейтингове) навчання;
- індивідуально-диференційоване навчання;
- контекстне навчання;
- ігрове навчання;
- концентроване навчання;
- активне навчання;
- дистанційне навчання [1, с. 4].

Проникнення в систему підготовки кадрів рятувників нових інформаційних технологій змусило подивитися на дидактичний процес як на процес інформаційний. Інформатизація освіти – це частина інформатизації суспільства, процесу, який від кінця ХХ ст. набрав характеру інформаційного вибуху, що дав підстави характеризувати сучасне суспільство як інформаційне. В усіх сферах людської діяльності зростає роль інформаційних процесів, підвищується потреба в інформації та засобах для її створення,

оброблення, зберігання та використання. Інформація стає науковою і філософською категорією поряд з такими категоріями, як час, енергія, матерія. Зростання потреби в інформації та збільшення потоків інформації в людській діяльності зумовлюють появу нових інформаційних освітніх технологій, теоретичною основою розроблення яких є інформатика, кібернетика, теорія систем і дидактика.

Отже, інформатизація освіти – це планомірний, послідовний і систематизований процес підготовки фахівців до праці в умовах сучасного інформатизованого суспільства, підвищення якості їхньої загальноосвітньої та фахової підготовки на основі широкого використання комп'ютерної та іншої інформаційної техніки, мережі Інтернет. Інформатизація освіти внесла істотні зміни в педагогічний процес і охопила всі ланки системи освіти, її установи та органи управління. Серед основних завдань, що їх мала вирішувати інформатизація освіти, можна назвати:

- забезпечення розвитку особистості людини, розкриття її творчого потенціалу;
- формування інформаційної культури людини;
- удосконалення управління освітою;
- створення інформаційних мереж і баз даних;
- інтенсифікацію методичної роботи та наукових досліджень;
- запровадження нових форм навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців [3, с. 65].

Вирішити ці завдання стало можливим лише за умови розроблення й упровадження нових інформаційних технологій, відповідної підготовки педагогічних кадрів, удосконалення управлінських механізмів та ресурсного забезпечення інформатизації освіти. Напрямок досліджень щодо безпосереднього використання сучасної комп'ютерної техніки, програмних та методичних розробок у навчально-виховному процесі, що дістав назву “Інформаційні технології навчання”, став складовою загального процесу інформатизації освіти. Аналіз відповідних державних рішень, законодавчих документів дає нам змогу сформулювати основні напрями державної політики у сфері інформатизації, а саме:

- розвиток законодавства у сфері інформатизації, інформаційних процесів та захисту інформації;
- формування та здійснення єдиної науково-технічної та промислової політики у сфері інформатизації з урахуванням сучасного світового рівня розвитку інформаційних технологій;
- створення та розвиток регіональних інформаційних систем і мереж, забезпечення їхньої сумісності та взаємодії в єдиному інформаційному просторі;
- формування та підтримка ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем, технологій, засобів їхнього забезпечення;
- забезпечення національної безпеки у сфері інформатизації;
- підтримка проектів та програм інформатизації;
- створення й удосконалення системи залучення інвестицій та механізмів стимулювання розроблення й реалізації проектів інформатизації;
- інтеграція України до світового інформаційного простору [5, с. 94].

Ураховуючи це, можемо зазначити, що специфіка організації навчально-виховного процесу в закладах освіти різних рівнів та необхідність забезпечення неперервної багатоступеневої підготовки фахівців вимагають створення окремих концепцій і програм реалізації їх для цивільних та військових закладів освіти різних рівнів акредитації. При цьому основними напрямами вдосконалення системи освіти стали: інформатизація навчального процесу та наукової діяльності; інформатизація повсякденної діяльності навчального закладу та управління ним; створення

інформаційної комп'ютерної мережі освіти України. Якщо два перших напрями мають процесуальний характер, то третій є технологічною основою або засобом інформатизації освіти. Тільки на базі єдиної інформаційної комп'ютерної мережі можливе створення, активізація та ефективне використання інформаційного ресурсу СВО, що дозволить досягнути цілей інформатизації освіти.

Перехід усього навчального процесу на нові рейки із використанням сучасних інформаційних технологій навчання вимагає тривалого і досить складного етапу, що пов'язаний зі створенням випереджального науково-методичного забезпечення процесу підготовки фахівців, підготовкою, перепідготовкою науково-педагогічних кадрів, а також із відповідним розвитком сучасної навчально-матеріальної бази.

Можливості для реалізації сучасного забезпечення навчально-виховного процесу в системі освіти закладено:

- у створенні широких комп'ютерних інфраструктур з виходом на зовнішні комп'ютерні мережі;

- використанні персональних електронних обчислювальних машин для створення автоматизованих навчальних систем та інтелектуальних навчальних систем;

- упровадженні дистанційного навчання як сучасної форми навчання із застосуванням високоефективних інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Це дає можливість:

- оперативно отримувати різноманітну інформацію, нагромаджувати знання, акумулювати інтелектуальний потенціал професійної освіти та науки;

- забезпечити якісну підготовку військових фахівців усіх ОКР на базі індивідуалізації, особистісної орієнтованості навчання як одного з основних засобів розвитку творчих здібностей курсантів (слухачів) та самостійного здобуття ними у процесі своєї підготовки знань, умінь і навичок;

- комплексно перебудувати навчально-виховний процес у навчальних закладах з метою його інтенсифікації та зниження вартості;

- підвищити ефективність наукової діяльності, передусім за рахунок оперативного отримання сучасних наукових матеріалів і використання наукового інформаційного потенціалу вищої військової та цивільної школи, науково-дослідних установ та організацій. Органи управління системою освіти ДСНС України зустрічаються також з інформаційною проблемою. На реалізацію рутинних функцій зі збирання, контролю та перероблення інформації витрачається від 50 до 80 % бюджету часу. У результаті відчувається гострий дефіцит часу для реалізації аналітичних, творчих функцій, що призводить до зниження якості ухвалюваних рішень.

Подальше підвищення якості управління, кожним навчальним закладом вимагає автоматизації процесу збирання та оброблення даних, створення інформаційних систем та баз даних із розвиненими можливостями аналітичного оброблення інформації. Ефективне вирішення вищеперелічених завдань забезпечення навчально-виховного процесу та інформаційно-аналітичного забезпечення органів управління неможливе без створення комп'ютерної мережі навчальних закладів.

На сьогодні для забезпечення обміну інформацією між навчальними закладами, науковими та дослідними установами, а також для зв'язку зі світовими комп'ютерними мережами існують приклади створення подібних комп'ютерних мереж.

Отже, технологічність системи підготовки кадрів виступає сьогодні показником її якості. Тому в майбутньому вища освіта має цілеспрямовано продовжувати рух по шляху технологізації. Визначено, що серед основних шляхів підвищення ефективності вищої освіти провідне місце належить педагогічним технологіям.

Література:

1. Андрейчук С. Державне управління вищою школою в контексті Болонської декларації / С. Андрейчук // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. (20 січ. 2006 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. Я. Й. Малика. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Ч. 2. – С. 4–5.
2. Мазаракі А. А. Модернізація вищої освіти на основі інноваційних технологій / А. А. Мазаракі // Розвиток педагогічної і психологічної наук в Україні, 1992–2002 : зб. наук. пр. до 10-річчя АПН України. – Х., 2002. – Ч. 2. – С. 17–28.
3. Матвієнко П. В. До питання про сучасні педагогічні парадигми в системі вищої освіти / П. В. Матвієнко, С. О. Огієнко // Педагогіка і психологія. – 2003. – № 2. – С. 63–72.
4. Навчальні заклади МНС України. – К. : Райдуга, 2003. – 161 с.
5. Ніколаєнко С. М. Освіта в інноваційному поступі суспільства / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2006. – 207 с.
6. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.

Dombrovska S. M. Perfection mechanisms of implementation of information and communication technologies in specialists of civil protection training.

This article analyzes the innovative mechanisms of higher education through the introduction of modern information and communication technologies, providing further improve the educational process in higher education in the State Service of Ukraine of Emergencies.

Key words: innovative mechanisms, information and communication technology, civil protection.

Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.

УДК 35.08

І. Г. Сурай,

д.держ.упр., с.н.с., доц., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України, м. Київ

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ
В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ**

Проаналізовано забезпечення принципу професіоналізму державної служби проектом Закону України “Про державну службу”, поданим Кабінетом Міністрів України та зареєстрованим у Верховній Раді України за № 2490 від 30 березня 2015 р.; обґрунтовано пропозиції для його вдосконалення.

Ключові слова: професіоналізм, принцип професіоналізму, професійна компетентність, вимоги до професійної компетентності, рівень професійної компетентності, індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності.

Упровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі є стратегічною метою. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних умов становлення та розвитку України. Нею передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких реформи і програми за вектором відповідальності “децентралізація” та “реформа державного управління” [11].

Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності [11]. Модернізація законодавства України про державну службу, що спрямована, зокрема, на забезпечення принципу професіоналізму, сприятиме вирішенню завдань держави для досягнення стратегічної мети.

Різні аспекти проблем державної служби, професіоналізму державних службовців, державної кадрової політики у сфері державного управління досліджуються в наукових працях Н. Гончарук [1], Ю. Ковбасюка [4; 5], В. Олуйка [2; 7], А. Рачинського [13] та інших науковців.

Зокрема, Н. Гончарук у своїй праці [1] досліджує питання формування керівного персоналу у сфері державної служби України та розглядає такі питання, як добір, формування резерву, планування та розвиток професійної кар'єри, професійне навчання. Автор зазначає, що система додаткової професійної освіти керівного персоналу у сфері державної служби має функціонувати і розвиватись на принципово новій основі, з урахуванням історичного і зарубіжного досвіду, враховувати національну українську специфіку, досягнення вітчизняної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [1, с. 204].

Ю. Ковбасюк зазначає в [4], що кадрова політика не має спрямовуватися тільки на кадрове забезпечення вирішення завдань реформування держави й суспільства. Нагальною потребою є розроблення кадрової політики, яка і врахує сучасний стан держави, і буде спрямована в майбутнє. Багатоаспектність функцій і завдань органів державної влади актуалізують необхідність отримання професійної підготовки та підвищення кваліфікації відповідно до потреб економічного та соціального розвитку країни. В одній зі статей [5] Ю. Ковбасюк аналізує сучасний стан державної кадрової політики, визначає основні підходи до її формування та розвитку, а також роль Національної академії державного управління при Президенті України в реалізації Стратегії державної кадрової політики.

А. Рачинський розглядає професіоналізм як основу діяльності службовців. У статті [13] А. Рачинський і Н. Жиденко зазначають, що модернізація державної служби в багатьох розвинених країнах включала, зокрема, низку цілей щодо упровадження елементів належного управління. Автори зазначають у висновку, що планування, розроблення стратегій, організація професійного розвитку державних службовців, використання найкращого досвіду Литовської Республіки у сфері професійного розвитку державних службовців стають важливими функціями служби управління персоналом установ та організацій України.

Дослідження В. Олуйка стосуються теоретичних засад та механізмів формування державної кадрової політики, зокрема в регіоні, кадрових процесів у державному управлінні України [2].

Проте серед невіршених повністю частин загальної проблеми створення ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, що функціонує в інтересах держави і суспільства, є проблема забезпечення професіоналізму державної служби.

Саме тому метою цієї статті є дослідження щодо забезпечення принципу професіоналізму в контексті модернізації законодавства України про державну службу.

Професіоналізм як інтелектуальна цінність “являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності” [3, с. 318]. З точки зору практичного прояву “професіоналізм – це оволодіння основами й глибинами якої-небудь професії” [6, с. 826].

Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

Професіоналізм проявляється в умінні застосовувати різні гнучкі, еластичні, що відповідають ситуації та конкретним обставинам, методи, засоби, прийоми діяльності. Професіоналізм будь-якого виду діяльності виявляється в тому, що професія стає способом життя людини, її головною життєвою потребою [7, с. 186–187; 12, с. 24].

У системі державної служби принцип професіоналізму є базовим. Його обов'язковість закріплено ст. 3 чинного Закону України “Про державну службу” [8, ст. 3], а також ст. 3 Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. [9], що так і не набув чинності.

Принцип професіоналізму державної служби базується на тому, що для державного службовця його служба в органі державного управління є професією, тобто вимагає певних спеціальних (специфічних) знань, умінь, навичок та є джерелом доходів (існування), тобто державний службовець отримує заробітну плату. Найважливішими ознаками професії як виду занять державного службовця можуть бути: тривале або відносно тривале виконання службових функцій; наявність спеціальних знань, професійної освіти, умінь і навичок, що здобуваються у процесі роботи; одержання платні за свою працю, доходу, що забезпечує підтримку існування працівника та його родини; створення об'єднань професійних груп на ґрунті однорідних, близьких інтересів; формування визначеного суспільного статусу, способу життя людини, культури поведінки як на роботі, так і поза нею, що приводить до отожднення, ідентифікації людини з її професією [7, с. 186–187; 12, с. 44–46].

Професіоналізм державного службовця має забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень зі складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо [8].

Зауважимо, що принцип професіоналізму закріплено також і проектом Закону України “Про державну службу” (далі – проект Закону), що зареєстрований у Верховній Раді України за № 2490 від 30 березня 2015 р. (суб'єкт права законодавчої ініціативи: Кабінет Міністрів України) [10]. При цьому визначено, що *професіоналізм* – це високий рівень володіння питаннями державної служби, компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності [10, ст. 4].

Основою забезпечення принципу професіоналізму державної служби можна вважати *професійну компетентність* державного службовця, яку у проекті Закону визначено як здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку [10, ст. 2].

Зазначимо, що протягом 2014–2015 рр. активно напрацьовуються нові підходи до державної служби в Україні, що відбилися у проекті Закону [10]. Цим проектом Закону визначено принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, підзвітної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також можливість реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

У проекті Закону наведено нову, зовсім іншу класифікацію посад державної служби. При цьому посади державної служби в державних органах поділяються на категорії (“А”, “Б”, “В”) залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень державних службовців і необхідних для їхнього виконання кваліфікації та *професійної компетентності* [10, ст. 6]. Будуть розроблені й затверджені типові

вимоги до професійної компетентності державних службовців, які обіймають посади державної служби цих категорій.

Служба управління персоналом серед інших функцій буде здійснювати планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

У ст. 20 [10] зазначено, що вимогами до осіб, які претендують на вступ до державної служби, є *вимоги до їх професійної компетентності*, що складаються із загальних та спеціальних вимог.

Зокрема, особа, яка претендує на зайняття посади державної служби категорії “А”, повинна відповідати таким загальним вимогам до професійної компетентності: загальний стаж роботи не менш як сім років; досвід роботи на посадах державної служби категорій “А” чи “Б” або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування або управлінській досвід у відповідній галузі не менш як п’ять років; володіння іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи [10, ст. 20].

Зауважимо, що проектом Закону передбачено, що з урахуванням:

– *рівня професійної компетентності*, особистих якостей і досягнень кандидатів проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби [10, ст. 22]. Під час засідання конкурсної комісії її члени особисто оцінюють рівень професійної компетентності претендентів, які відповідають умовам конкурсу, та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг (за яким визначають переможця конкурсу та другого за результатами конкурсного відбору кандидата на вакантну посаду державної служби);

– *професійної компетентності* здійснюється просування державного службовця по службі шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу [10, ст. 39];

– професійної підготовки та *професійної компетентності* державний службовець може бути переведений на іншу посаду, зокрема без обов’язкового проведення конкурсу [10, ст. 40].

Державним службовцям створюються умови для підвищення їхнього *рівня професійної компетентності* шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно [10, ст. 46]. При цьому професійне навчання державного службовця проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у галузі знань “державне управління”, у формі спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування тощо в установленому порядку у відповідних навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, зокрема і за кордоном. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на п’ять років [10, ст. 46].

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби у тому самому або іншому державному органі відповідно до законодавства, зокрема за кордоном [10, ст. 46].

Крім того, у кожного державного службовця має бути *індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності* [10, ст. 47], до якої може включатися підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіта. Така програма погоджується безпосереднім керівником державного службовця, керівником служби управління персоналом і затверджується керівником державної служби.

Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

Залежно від складності передбачених за посадою обов'язків та професійної компетентності державного службовця для надання консультацій, порад і роз'яснень державному службовцеві, який уперше вступив на державну службу на посаду категорії "В", з питань, пов'язаних з виконанням його посадових обов'язків, запроваджується обов'язкове наставництво тривалістю до трьох місяців, яке може здійснюватися одночасно з випробувальним терміном [10, ст. 48].

Проаналізуємо деякі запропоновані проектом Закону [10] нововведення порівняно з чинним Законом України "Про державну службу" [8] та Законом України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. [9] щодо забезпечення принципу професіоналізму в державній службі.

Насамперед, як позитив слід відзначити те, що у проекті Закону наведено низку важливих визначень, зокрема принципу професіоналізму, професійної компетентності. Це розкриває їхні сутності та дає підстави для їхнього однозначного тлумачення під час застосування.

У проекті Закону зазначено, що до осіб, які претендують на вступ до державної служби встановлюються вимоги до їхньої професійної компетентності, що складаються із загальних та спеціальних, та вказані основні із загальних вимог, які зведено до вимог наявності загального стажу, досвіду роботи і володіння іноземною мовою (наприклад, на посади категорії "А"). На нашу думку, це не вказує на здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку (визначення "професійна компетентність" [10, ст. 2]).

Слід зазначити, що питання визначення вимог до професійної компетентності претендента на посаду державної служби, державного службовця є складним, але архіважливим. Світовий досвід підтверджує, що усі розвинені країни, незалежно від застосовуваної ними системи державної служби, чи кар'єрної, чи посадової, приділяли і приділяють багато уваги саме цьому питанню. Наприклад, під час модернізації системи державної служби в Канаді це питання опрацьовувалося понад п'ять років.

Як би швидко не хотілося нам виписати вимоги до професійної компетентності, маємо згадати, що важливим є чіткий зв'язок функцій посади з вимогами до претендента, але первинним має бути уточнення функціональної структури системи державного управління.

На жаль, справа досі не доходить до найбільш важливої частини проектування системи державного управління – розроблення функцій посади (профілю посади, паспорту посади) державної служби, а отже, і кінцевого рівня розподілу влади, повноважень, відповідальності державного органу, визначення повного переліку професійно-кваліфікаційних вимог посади, структури професійного досвіду, необхідного для прийнятої організаційної структури, посади, специфіки особових та інших характеристик, що висуваються посадою до людини тощо [15].

Важливим є також визначення методики опрацювання вимог до професійної компетентності, яку ще не визначено. Просте переписування зі старих посадових інструкцій, старих зразків само по собі (у разі якщо кожен державний службовець буде виписувати вимоги), поспіхом зведе нанівець гарну ідею впорядкувати систему державної служби на засадах професіоналізму.

На нашу думку, позитивним є створення служб *управління* персоналом, яку ст. 12 [10] віднесено до системи управління державною службою, та зміщення акцентів з документального оформлення проходження державної служби, як це було закріплено за кадровими службами чинним законодавством та за службами персоналу – Законом

України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р., на роботу з людьми, на управління персоналом (як цього вимагає сьогодення та як підтверджено досвідом провідних країн світу). Нажаль, по тексту проекту Закону [10] вживається словосполучення “служба персоналу” (як у [9]), що є, м’яко кажучи, “некоректним”. Можливо, це технічна помилка, яку слід виправити.

Чинним Законом України “Про державну службу” [8] передбачено, що державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, зазвичай, не рідше одного разу на п’ять років [1, ст. 29]. Така сама норма перейшла до проекту Закону [10]. Але сьогодні інформація змінюється з шаленою швидкістю і вимагає відповідно частішого поновлення знань, набуття й розвитку компетентностей. На нашу думку, підвищувати кваліфікацію державний службовець має не рідше одного разу на три роки.

Позитивним для забезпечення принципу професіоналізму вбачаємо введення індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності [10, ст. 47]. При цьому, пропонуємо також введення в систему безперервної освіти державних службовців “індивідуальних освітніх книжок”; запровадження “накопичувального” механізму підвищення рівня професійної компетентності [9, с. 406]

Для забезпечення принципу професіоналізму в державній службі в сучасних умовах важливим є не тільки формування системи раціональнішого використання можливостей професійного потенціалу державних службовців, а також збереження професійних кадрів. На жаль, у проекті Закону [10] не простежується зв’язок підвищення рівня професійної компетентності державного службовця з подальшою його службовою кар’єрою.

Уміння, навички та знання, здобуті та збагачені у процесі практичної діяльності, логічно мають відбитися на службовій кар’єрі, стати важливою передумовою для успішної службової кар’єри. Повинно йтися і про принципи формування типових схем кар’єрного руху [15]. Крім того, планування кар’єри та забезпечення спадковості в організації, системі державної служби, системі державного управління є невід’ємними та взаємопов’язаними складовими управління кар’єрою державних службовців. Зокрема, це має гарантувати спадкоємність управління. Крім того, можливість службової кар’єри є вагомим мотиватором у системі державної служби. Під час планування індивідуального професійного розвитку і посадового переміщення державний службовець повинен бути включений у схему кар’єрного просування, що може бути складена на найближчих три-п’ять років з моменту призначення його на посаду [15].

Модернізована сучасна державна служба має базуватися на професійній компетентності кожного державного службовця.

У проекті Закону [10] простежується взаємозв’язок проголошеного принципу професіоналізму з окремими елементами державної служби: відбору на посади та проходження державної служби, оцінювання діяльності та підвищення рівня професійної компетентності державного службовця.

Проте значна низка питань ще потребує уточнення та доопрацювання. Насамперед, це стосується чіткого (без надмірної деталізації) опису вимог до професійної компетентності державного службовця для кожної конкретної посади, співвідношення описів відповідно до категорій посад, розроблення механізмів визначення рівнів професійної компетентності та включення їх у загальну систему державної служби. Звертаємо увагу на необхідність:

– уточнення функціональної структури системи державного управління, функцій посад державної служби та чіткий зв’язок їх із вимогами до професійної компетентності державного службовця на конкретній посаді;

Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

- розроблення методики опрацювання вимог до професійної компетентності;
- посилення зв'язку підвищення рівня професійної компетентності державного службовця з подальшою його службовою кар'єрою;
- підвищення кваліфікації державного службовця не рідше одного разу на три роки;
- введення в систему безперервної освіти державних службовців “індивідуальних освітніх книжок”; запровадження “нагромаджувального” механізму підвищення рівня професійної компетентності.

У перспективі подальші розвідки в цьому напрямі мають стосуватися процесу управління професійним розвитком персоналу державної служби з урахуванням досвіду провідних країн світу, зокрема країн Європейського Союзу.

Література:

1. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
2. Державна кадрова політики: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай [та ін.]; за заг ред. В. М. Олуйко. – К. : НАДУ, 2008. – 418 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. Ковбасюк Ю. Сучасна кадрова політика в державному управлінні / Ю. Ковбасюк // Віче : теорет. і громад.-політ. журн. – 2011. – № 2. – С. 19–21.
5. Ковбасюк Ю. В. Підготовка управлінських кадрів як складова державної кадрової політики / Ю. В. Ковбасюк // Аналітика і влада : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. пр. – 2012. – № 6. – С. 11–16.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. – К. : Аконіт, 1999. – Т. 3. – 927 с.
7. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
8. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
9. Про державну службу : Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
10. Про державну службу : проект Закону України № 2490 від 30 берез. 2015 р. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
11. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
12. Професіоналізм в системі государственной службы / под ред. В. Г. Игнатова. – Ростов н/Д., 1997. – 315 с.
13. Рачинський А. П. Забезпечення професійного розвитку державних службовців: досвід Литовської республіки / А. П. Рачинський, Н. А. Жиденко // Вісн. НАДУ. – 2014. – № 1. – С. 10–17.
14. Сурай І. Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сурай І. Г. – К., 2014. – 553 с.
15. Сурай І. Г. Професіоналізм та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби як складові державної кадрової політики / І. Г. Сурай // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-2>.

Suray I.G. The implementation of the principle of professionalism in the context of modernization of Ukrainian public service legislation.

The article analyzes how to implement the principle of professionalism in public service by the new Draft Law of Ukraine “On Public Service”, prepared by the Cabinet of Ministers of Ukraine and registered by Verkhovna Rada of Ukraine № 2490, 30.03.2015. Suggestions for its improvement are performed.

Key words: professionalism, the principle of professionalism, professional competence, requirements for professional competence, the level of professional competence, the individual program of professional competence development.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351

Є. А. Кульгінський,

к.м.н., доц., докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
НАДУ при Президентіві України,
м. Київ

УПРАВЛІННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА ЗДОРОВ'Я ЛЮДИНИ, ЯК НОВА СТРАТЕГІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН

Показано, що здоров'я людини в XXI ст. набуло статусу базисної складової добробуту і розвитку суспільства. Доведено, що нові аспекти основ соціально-економічного розвитку вимагають інноваційних підходів у державному управлінні в цілому та охороні здоров'я зокрема. Розглянуто нові поняття – “управління для здоров'я” (governance for health), “належне врядування” (good governance) – та їхні механізми щодо забезпечення здоров'я населення в сучасних умовах.

Ключові слова: здоров'я, добробут, управління у сфері охорони здоров'я, управління для здоров'я, належне врядування, національні цільові орієнтири.

Як відзначено в багатьох документах провідних міжнародних організацій (ООН, ВООЗ, ОЕСР та ін.), здоров'я людини в XXI ст. розглядається як інтеграл добробуту й розвитку суспільства. Здоров'я стає головним макроекономічним фактором і все більш критичним компонентом стабільного соціально-економічного розвитку [1]. Ключова ідея нової стратегії розвитку – тільки економічне зростання не може привести до прогресу суспільства, має також враховуватися соціально-гуманітарна складова.

Такі нові аспекти розуміння основ соціально-економічного розвитку становлять нові завдання та вимагають нових підходів до державного управління в цілому та охороною здоров'я зокрема, оскільки охорона здоров'я є складовою соціально-гуманітарної політики.

Останнім часом європейська політика у сфері охорони здоров'я реалізується шляхом так званого “управління для здоров'я” (governance for health). Управління для здоров'я передбачає спільні дії державних секторів охорони здоров'я та інших інституцій державного управління, суспільних діячів та громадян і вимагає синергетичного набору стратегій, що здійснюються поза сектором охорони здоров'я. Життєво важливого значення в ефективному управлінні набуває координованість дій. При такому підході міністерства і відомства охорони здоров'я в державному управлінні мають виконувати нові ролі у формуванні державних стратегій для забезпечення здоров'я і добробуту [1].

Відзначають два ключових моменти в управлінні забезпечення здоров'я як складової добробуту: визначення сучасних детермінант здоров'я і благополуччя та формування механізмів управління ними. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) надає усе більшого значення соціально-економічним факторам здоров'я [3]. Отже, оскільки найважливіші детермінанти здоров'я перебувають поза сектором охорони здоров'я, виникає завдання державного управління сферою охорони здоров'я – знайти важелі забезпечення охорони здоров'я громадян у межах більш широких соціально-економічних структур на глобальних, регіональних, національних і локальних рівнях.

Істотні впливи на здоров'я, з якими зустрічається суспільства XXI ст., стимулюють розроблення нових підходів до державного управління, модифікують державне управління в цілому.

Зокрема, виникають нові колізії та довгострокові процеси, такі як урбанізація, постаріння населення, сучасні розширення екологічних впливів через нові продовольчі ризики, зміну клімату, а також стратифікація суспільства, що стають факторами, які визначають здоров'я населення [4].

Таке розширення кола факторів здоров'я вимагає нової моделі державного управління, у якій управління пов'язується з широким діапазоном суб'єктів управління – на рівні держави (міністерства, парламенти, відомства, органи влади всіх рівнів і комісії), суспільства (фірми, громадяни, суспільні групи, засоби масової інформації, фонди) і наднаціональних структур (Європейський Союз, ООН, ВООЗ та ін.).

Державне управління ускладнюється також тим, що управління для здоров'я має здійснюватися на різних рівнях, від місцевого до глобального; крім того, підсилюється роль “горизонтального” і спільного управління.

Метою цієї роботи є розкрити нові світові підходи до державного управління у сфері охорони здоров'я із застосуванням принципів управління для здоров'я, висвітлити позитивний досвід впровадження такого управління в розвинених країнах, окреслити можливі напрями його застосування у сфері охорони здоров'я України.

У багатьох роботах (напр., [8]) показано, що в більшості розвинених країн управління системою охорони здоров'я, що забезпечує стан здоров'я населення країни, доповнено спільними діями інших секторів, громадських організацій і громадян, що в цілому утворює управління для здоров'я. Держава і суспільство здійснюють спільне управління, що визначається ієрархією здоров'я і його детермінантів у даному суспільстві й державі. Це приводить до нової динаміки розподілу управління, демократизації та поділу повноважень [5].

Здоров'я стало критичним як макроекономічним, так і політичним фактором суспільства. Наприклад, дослідження експертів ВООЗ показують, що здоров'я є вираженням права людини, важливою складовою добробуту, глобального суспільного блага і показником ступеня вирішеності проблеми соціальної справедливості. Здоров'я також усе більш визнається фактором, що забезпечується іншими системами, такими як економіка, навколишнє середовище, освіта, транспорт і продовольча система (ВООЗ). Отже, здоров'я логічно зараховують до факторів економічного процвітання суспільств.

Здоров'я та добробут визнано ключовими компонентами належного врядування (good governance), як такі вони складають соціальну цінність, що доповнює інші соціальні цінності, такі як права людини, соціальна справедливість, добробут і глобальні суспільні блага. Вони відбиті в багатьох сучасних стратегіях розвитку на національних, європейських і глобальних рівнях та оцінюються як показники стабільного розвитку (ПРООН, 2013).

Прикладами вирішення проблем різного масштабу щодо забезпечення здоров'я на місцевому рівні є використання широкого діапазону інноваційних інструментів політики й управління на рівні міста, для поліпшення здоров'я та добробуту [2].

У корпоративному секторі інвестиції в здоров'я співробітників і суспільні програми, а також у здорові продукти й послуги визнаються новою бізнес-моделлю, що включає соціальну відповідальність [2].

Управління для здоров'я й добробуту – центральний стандартний блок належного врядування, що забезпечує досягнення соціальних цілей, таких як процвітання, добробут і стабільний розвиток. Такий підхід потребує широкого діапазону механізмів контролю, моніторингу й оцінювання, у тому числі й визначення економічної ефективності [6].

Управління для здоров'я (governance for health) вимагає розроблення й використання механізмів, що полегшують співробітництво із забезпечення охорони здоров'я в розширеному варіанті – від міжгалузевої дії до здорової державної політики. Одним із важливих механізмів може бути оцінювання впливу на здоров'я всіх дій і процесів державних програм і стратегій [6].

Як було відзначено в низці праць, основні принципи нового управління – це взаємозалежність, складність, спільні управлінські дії держави і суспільства [1].

Зокрема, І. Кікбуш визначила, що в основу такого підходу в керуванні мають бути закладені принципи інноваційного державного управління. Основні з них:

1. Співробітництво – новий імператив управління, що вимагає взаємних зобов'язань і розуміння, вибору нових інструментів і механізмів; прозорості й контролю. Велике значення приділяється співробітництву з населенням, що не виключає провідної ролі державного управління. Участь, прозорість і контроль стають основними принципами запровадження інновацій у межах нових, складних відносин між державою і суспільством.

2. Другою інновацією можна вважати сполучення в управлінні регулювання й переконування. Управління стає більш гнучким, багаторівневим і адаптивним. Механізми, що забезпечують ці якості, включають саморегулювання, управління шляхом переконування, союзи, мережі та відкриті методи координації, а також нову роль громадян у демократичному процесі, оскільки регуляторні положення торкаються виміру способу життя і поведінки людей.

Демократичність управління в забезпеченні здоров'я є необхідним принципом інноваційного управління, що реалізується через оцінювання ризику, контроль якості, оцінювання впливу на здоров'я, які надають докази і є підставою до реального прогнозування.

Зокрема, оцінювання впливу на здоров'я (ОВЗ), на думку експертів ВООЗ, має бути включено до всіх проектів, програм і політичних процесів державного управління в цілому [6]. Застосування цього методу дозволяє перетворити управління в адаптивні гнучкі процеси. Адаптивне управління відбиває зміни процесів і дозволяє зацікавленим особам швидко відповідати на непередбачені події креативними, інноваційними способами. При цьому оцінювання й моніторинг як третій принцип нового управління мають охоплювати вплив на здоров'я різних секторів, що сприяє утворенню новаторських соціально-економічних міжсекторальних стратегій щодо забезпечення охорони здоров'я. З огляду на довгострокову природу багатьох проблем зі здоров'ям, неодмінним в управлінні є застосування нових методів прогнозування. Такий похід впливає на соціальні аспекти (вищевказані соціальні цінності) державної політики, спираючись на наукові докази, моніторинг та економічний аудит [9].

Розумне управління (smart governance) для здоров'я й добробуту, прийняте урядами розвинених країн, нині здійснюється в Європі та в багатьох інших частинах світу. При цьому уряди використовують нові інноваційні способи, зокрема сполучення управління й регулювання як жорстких і м'яких інструментів управління.

Отже, доведено, що нові підходи в управлінні для здоров'я можна об'єднати у п'ять типів "розумного управління" на всіх рівнях державного управління за участі суспільства: спільне управління, управління стейкхолдерами, управління шляхом регулювання й переконування, управління через незалежні органи й експертні організації, управління адаптивними стратегіями і гнучкими структурами.

Таке спільне управління вимагає для переорієнтації підходів до здоров'я створення платформи нової політики в Європейському регіоні в умовах все більш комплексних і транскордонних викликів.

У реалізації нової політики життєво важливими стають нові інструменти прогнозування, у тому числі моніторингу й оцінювання для доведення того, як стратегії різних секторів впливають на здоров'я і як здоров'я торкається інших інституціалізованих секторів управління. У функції міжсекторальних інституцій входить забезпечення міжгалузевого навчання навичкам "належного врядування" для здоров'я, співробітництво з вищими школами охорони здоров'я, школами бізнесу і школами для державної політики для створення нового професійного об'єднання, заснованого на досягненнях науки і системному мисленні. Наведене висуває нові вимоги до підготовки управлінських кадрів у системі охорони здоров'я.

До найбільш відомих реалізованих інноваційних підходів для партнерства заради здоров'я відносять європейські мережі "Здорові робочі місця", "Міста здоров'я", "Школи здоров'я" та ін. Суб'єкти таких мереж мають приймати спільні рішення з розроблення нових програм, при цьому мережі включають ініціативи різних зацікавлених суб'єктів, що забезпечує ефективність досягнення мети. Показано, що найбільш ефективними підходами в економічному плані є утворення кластерів [9].

Інноваційним інструментом для належного врядування для здоров'я вважають також нові інформаційно-комунікаційні технології, що сприяють підсиленню медичної грамотності, розробленню стратегій участі громадськості в управлінні [1].

ВООЗ висловлює сподівання щодо перспективи об'єднання всіх рівнів управління, від місцевого управління до глобального. У цьому випадку використовується інновація, яку можна визначити як "медична дипломатія" [7]. Вона є результатом формування загальноєвропейської орієнтації щодо охорони здоров'я.

Медична дипломатія діє через зовнішню державну політику, торгівлю, сільське господарство та ін., метою яких є глобальний розвиток заради здоров'я. На наш погляд, медичну дипломатію краще визначити як дипломатію здоров'я.

У цих моделях реалізується довгострокове співробітництво з іншими секторами, що розвинені в європейському середовищі щодо оздоровчих процесів, такими як Південно-східна європейська медична мережа і школи, що сприяють здоров'ю. На думку експертів ВООЗ, найкращим досягненням може бути формування мультидисциплінарного європейського інституту управління для здоров'я, лідерства, політичних диспутів, навчання й досліджень, у співробітництві з національними інститутами за багатьма напрямками. При цьому залишається відкритою проблема порівняльного аналізу різних стратегій.

Нами проведений аналіз політик і стратегій, що успішно здійснюються в низці країн. В основу дослідження покладено принцип єдності сектора охорони здоров'я і структур, що забезпечують управління ним, які описано в матеріалах ОЕСР (OECD, 2013).

В історичному аспекті інституції охорони здоров'я, їхній зв'язок з іншими секторами державного управління змінювалися в різних країнах по-різному. Функціонально окремі міністерства охорони здоров'я – відносно нове явище. У середині XIX ст. адміністрації в багатьох містах мали відділи охорони здоров'я з широкими владними повноваженнями. Наприклад, нью-йоркська комісія з питань охорони здоров'я мала владні повноваження робити все необхідне для збереження здоров'я населення міста. Міністерства охорони здоров'я було утворено в Європі упродовж XX ст. Наприклад, у Німеччині Федеральне міністерство охорони здоров'я було створено як окреме міністерство в 1961 р., у подальшому воно включало управління проблемами молоді, сім'ї та жінок і в 1991 р. вже не було окремим міністерством [5]. У 2002 р. до функцій міністерства додалася відповідальність за соціальні справи. І тільки в 2005 р. функції міністерства сконцентрувалися на питаннях охорони здоров'я.

У Франції функції міністерства охорони здоров'я було розширено, включаючи управління зайнятістю, пенсійним забезпеченням, проблемами сім'ї, людей похилого віку і людей з обмеженими можливостями. Нині міністерство охорони здоров'я Франції також відповідає за спортивні змагання й здоров'я жінок [5]. Сьогодні у Швеції функція міністерства охорони здоров'я і соціального благополуччя включає соціальне забезпечення, охорону громадського здоров'я і надання медичних послуг, охорону здоров'я і права дітей, людей похилого віку й інвалідів. У зв'язку з багатофункціональністю міністерства керівництво здійснюють чотири міністри: охорони здоров'я і соціальної політики, зв'язків з громадськістю і житла, соціального забезпечення та в справах дітей і людей літнього віку. У цій країні медичне страхування є соціальною функцією, як у Франції. Отже, на секторальному рівні рішення приймають коаліційні уряди.

У східноєвропейських країнах міністерства охорони здоров'я змінюються значно повільніше. Для прикладу, у Хорватії міністерство охорони здоров'я і міністерство праці та соціального забезпечення було об'єднано в 2003 р. в міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення. Виняток становить Угорщина, де після виборів у квітні 2010 р. було утворено міністерство національних ресурсів, що об'єднує управління соціальними справами, охороною здоров'я, освіти, спорту і культури. Міністерства охорони здоров'я в центральних азіатських країнах залишилися більш статичними. Наприклад, функції міністерств охорони здоров'я Казахстану і Туркменії не змінилися істотно. У Російській Федерації міністерство охорони здоров'я і соціальної політики об'єднано.

Слід відзначити, що, попри національні розбіжності, у XX ст. головна роль міністерств охорони здоров'я полягала в організації охорони здоров'я, для якої характерними були нагромадження фінансових і організаційних проблем.

Крім того, попри збільшення кількості хронічних неінфекційних захворювань, зберігалось зосередження управління на наданні медичної допомоги, а не охороні здоров'я населення та профілактиці захворювань.

Уперше міжгалузєва комунікація набула пріоритетності в багатьох документах ВООЗ, що відбивають політику сфери охорони здоров'я в досягненні “Здоров'я для всіх” і “Здоров'я-21”, прийнятих ВООЗ [3].

Дослідження експертів ВООЗ довели, що в XXI ст. роль міністерств охорони здоров'я повинна змінюватися поступово, підсилюючи взаємодію з іншими міністерствами і всім суспільством. Сектор охорони здоров'я має бути частиною

міжгалузевої мережі, з новими принципами лідерства, навичок, інформацією для прийняття управлінських рішень з метою досягнення соціальних цілей через широкий діапазон спільних механізмів [2].

Принципи належного врядування для урядів були розроблені міжнародними організаціями, включаючи ЄС, ОЕСД і Всесвітній банк. Деякою мірою ці принципи мали багато спільного з принципами ефективного корпоративного управління як стандарти для розвитку компаній. Пізніше такі стандарти також почали застосовуватися в неурядових організаціях. Розуміння належного врядування щодо урядів добре подано у визначенні Всесвітнього банку: “Ми визначаємо належне врядування як традиції й установи, якими влада в країні здійснюється для суспільної користі. Вона здійснюється економічними і соціальними взаємодіями, що гарантує належне врядування” [9].

Зокрема, відповідність до зазначених стандартів сприяє вступу країни в ЄС, що є на порядку денному сучасної України.

Отже, належне врядування характеризується відповідальністю, прозорістю, чуйністю та рівноправністю, що забезпечує ефективність у разі взаємодії цих якостей та орієнтовано на злагоду і верховенство права.

Управління для здоров'я, відповідно до визначення ОЕСД (2012), включає суспільне управління, що “допомагає підсилити демократію і права людини, сприяти економічному процвітанню і соціальній рівності, скороченню бідності, поліпшенню захисту навколишнього середовища і раціональному використанню природних ресурсів, а також поглибленню впевненості в державному управлінні та управлінні з боку громадськості” [1, с. 342].

Управління для здоров'я потребує так званого “належного врядування” – усе більш поширеного поняття в сучасній Європі. Належне врядування становить також поєднання керівних базисних принципів. У цьому відношенні належне врядування краще зрозуміле як процес, ніж як структура, і як динамічне, а не статичне явище.

Можна думати, що належне врядування – це недосяжний ідеал. Але, водночас, воно поступово формує різні інструменти і механізми нового управління (наприклад, електронне управління), що забезпечать його якість і причетність до всіх процесів здоров'я.

Важливо, що належне врядування характерне для демократичного суспільства, у якому постійно обговорюються питання поліпшення, у тому числі й поліпшення здоров'я для всіх, що висуває права людини на перший план, доступ до якісної медичної допомоги, солідарності у фінансових питаннях охорони здоров'я і, головне, доступ до охорони здоров'я для кожної людини. Рівний доступ до охорони здоров'я за необхідності, незалежно від етнічної приналежності, статі, віку, соціального стану чи платоспроможності, є першою ознакою демократичного управління.

Можна дійти висновку, що розуміння забезпечення здоров'я сьогодні виходить за межі системи охорони здоров'я, тому його забезпечення вимагає міжгалузевої взаємодії.

Наприклад, у Норвегії з високим показником середньої тривалості життя (78 років) уряд забезпечує рівні можливості для здорового життя для кожної людини. Уряд країни розглядав здоров'я за такими принципами:

- здоров'я як право людини;
- здоров'я як компонент добробуту;
- здоров'я як глобальне суспільне благо;
- здоров'я як соціальна справедливість.

Ураховуючи викладене, ООН була розроблена методика рейтингів розвитку країн. З 2010 р. розрахований індекс людського розвитку об'єднав такі виміри: 1) довгого і здорового життя – показник очікуваної тривалості життя; 2) доступу до знань – термін навчання й очікуваних років навчання; 3) пристойний стандарт проживання – національний дохід на душу населення. У цих розрахунках фокус економіки країн, що розвиваються, практично перемістився з національного доходу (ВВП) до розвитку людини.

Отже, Європейська Комісія (2013) та представники Європейського парламенту, Римського клубу, OECD і Всесвітнього фонду дикої природи визначили нову політику та вимір світового прогресу. Протягом минулого десятиліття кілька країн, включаючи Австралію, Канаду і Нідерланди, розробили вимір добробуту на національному рівні. В Об'єднаному Королівстві Офіс національної статистики включно з представниками громадян і організацій також визначив нові виміри добробуту. Нова політика розвитку включала в досягнення добробуту здоров'я населення [6].

У Німеччині парламентська комісія дослідження зростання добробуту і якості життя в січні 2011 р. доповнила показники економічного зростання (ВВП) екологічними, соціальними і культурними критеріями. У Франції в 2009 р. Комісія з виміру економічних показників і соціального прогресу запропонувала включити показник здоров'я в метод виміру соціального добробуту. Рада Європи визначила добробут для всіх, підкреслюючи, що добробуту не може бути досягнуто, якщо це поняття не сприйняте всім суспільством. У такий спосіб було показано, що чим нижче соціальна позиція людини, тим гірше її здоров'я. Прикладами є показники тривалості життя аборигенів Канади й Австралії, що на 20 років менше, ніж основного населення, також більше тягар хвороб. Тобто навіть у розвинених країнах не виконується принцип доступності до охорони здоров'я всього населення. Клуб “Де Мадрид”, до складу якого входять керівники колишніх держав, проводить на високому рівні форуми в межах Загального суспільного проекту, що надає сучасним лідерам краще розуміння переваг політики, що зменшують соціальну стратифікацію. У межах цієї зміни цінностей, у яких успіх суспільств вимірюється з погляду добробуту, а не просто як економічне зростання, здоров'я є важливою складовою добробуту і стає основним елементом виміру успіху. Ця інновація переміщує акцент в економіці до більш широкого виміру повного добробуту, що включає переваги здоров'я, освіти і страхування, ефектів нерівності доходів, а також нові способи вимірювання економічного впливу стабільності розвитку для майбутніх поколінь, тобто такий підхід враховує здоров'я дітей, якість їхньої освіти, “радість їхньої гри” (Джон Ф. Кеннеді. Президентська Бібліотека і Музей, 1968). Досягнення добробуту просуває дослідження здоров'я від галузевого завдання до рівня соціальної мети, вимагаючи зобов'язання не тільки на вищому рівні уряду, але також і всього суспільства, що може бути забезпечено саме належним врядуванням.

Ще однією рисою сьогодення є розуміння того, що проблеми і детермінанти нездоров'я не мають кордонів і вимагають глобального підходу, загальноєвропейської стратегії охорони здоров'я. Забезпечення добробуту і здоров'я, що гарантується державою і місцевою владою, вимагають міжнародного співробітництва між державами на регіональних і глобальних рівнях. Тому актуальною є так звана медична дипломатія чи дипломатія здоров'я. Надання глобальних суспільних благ – дуже складний процес управління, що об'єднує багато діячів, рівнів і секторів.

З'являється потреба в ефективному управлінні процесами взаємозалежності й співробітництва. У суспільстві знань стратегічні рішення, що базуються на нормативах,

поступаються рішенням, базованим на доказах. Водночас, прийняття рішень вимагає нових методів для врахування впливу ризиків.

Розумне управління – результат взаємозалежності, що збільшується. Воно є “стиснутим вираженням гармонічного поєднання (ансамблю) принципів, факторів і можливостей, що складають форму управління, яке спроможне справлятися з умовами і актуальними потребами суспільства знань”, що робить здоров’я загальною метою всіх секторів уряду, все більш пов’язуючи його з добробутом (рисунок).



Рисунок. Схема взаємодії принципів належного врядування

Отже, у державному управлінні влада і відповідальність поширилися “вертикально і горизонтально” за інституціональними рівнями управління та суспільства шляхом змін у підходах до демократії, формування та здійснення державної політики для здоров’я як частини добробуту.

Засноване на секторальному підході управління не відповідає взаємозалежному світу XXI ст., як показано вище. Так само, як здоров’я потребує підтримки інших секторів, сектор охорони здоров’я повинен визначити, як здоров’я сприяє чи протистоїть програмам інших секторів і як це сприяє повному соціальному добробуту.

Невипадково міжнародні впливові організації надають все більшого значення не стільки економічним показникам в розвитку країн, скільки людському добробуту, у якому провідне місце посідає охорона здоров’я. Це базується на нових уявленнях щодо управління у сфері охорони здоров’я і в державному управлінні в цілому.

При цьому сектор охорони здоров’я в державному управлінні набуває якості лідера в управлінні для здоров’я, що забезпечує нові форми управління, формуючи нові стратегічні відносини уряду, зокрема з недержавними суб’єктами.

Наші висновки такі:

1. Істотні впливи на здоров'я, з якими зустрічаються суспільства XXI ст., стимулюють розроблення нових підходів до державного управління, модифікують державне управління в цілому.

2. Розширення кола факторів впливу на здоров'я вимагає нової моделі державного управління з широким діапазоном суб'єктів управління – на рівні держави, суспільства і наднаціональних структур, – а також пошуку нових механізмів їхньої взаємодії;

3. Управління для здоров'я – центральний стандартний блок належного врядування, що забезпечує досягнення соціальних цілей, таких як процвітання, добробут і стабільний розвиток. Такий підхід потребує широкого діапазону механізмів контролю, моніторингу й оцінювання, у тому числі й визначення економічної ефективності.

4. Нові підходи в управлінні для здоров'я можна об'єднати в п'ять типів “розумного управління” на всіх рівнях державного управління за участі суспільства: спільне управління, управління стейкхолдерами, управління шляхом регулювання й переконування, управління через незалежні органи й експертні організації, управління адаптивними стратегіями і гнучкими структурами.

5. Установлено п'ять типів управління для здоров'я: співробітництво, зобов'язання, сполучення регулювання і переконування, включення незалежних відомств і експертних організацій, адаптивні стратегії, гнучкі структури і прогнозування.

6. Успіх сучасних розвинених країн вимірюється з погляду зростання добробуту населення. Саме здоров'я є важливою складовою добробуту і стає основним елементом виміру такого успіху. Ця інновація переміщує акцент в економіці до більш широкого виміру повного добробуту, що включає переваги здоров'я, освіти і страхування, ефектів нерівності доходів, а також нові способи вимірювання економічного впливу стабільності розвитку для майбутніх поколінь.

Перспективними можна визнати такі наукові розвідки:

– вивчення механізмів багатосекторального і багаторівневого управління для здоров'я;

– теоретико-методологічні засади вивчення здоров'я як макроекономічного та політичного фактора суспільства;

– осмислення теоретико-методологічних основ нової державноуправлінської парадигми управління для здоров'я.

Переконані, що завдяки таким дослідженням наука державного управління зможе виокремити нові ефективні способи здійснення реформ у сфері охорони здоров'я.

Література:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передмова та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – С. 192–238.

2. Цілі розвитку тисячоліття Україна-2014 : щоріч. моніторингова доп. / ПРООН ; Ін-т демографії та соціал. досліджень. – К. : [б. в.], 2014. – 48 с.

3. Health in the European Union. Trends and analysis. World Health Organization., On behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. – Copenhagen, 2011. – 164 p.

4. Атлас здоров'я в Європе. – 2-е изд. (2008 г.) / ВОЗ. – Копенгаген, 2009. – 129 с.

5. Health in the European Union: Trends and analysis. / On behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies // WHO. – Copenhagen, 2011. – 164 p.

6. Здоровье-2020 – основы европейской политики и стратегия для XXI века / ВОЗ. – Копенгаген, 2013. – 224 с.

7. The European health report 2009 Health and health systems // WHO. Regional Office for Europe. – 2009. – 205 p.

8. A review of findings and a discussion of potential countermeasures // Socioeconomic differences in injury risks // WHO. Regional Office for Europe. – Copenhagen, 2009. – 167 p.

9. Protecting health in a changing environment / Report of the Fifth Ministerial Conference on Environment and Health // WHO. Regional Office for Europe. – Copenhagen, 2010. – 99 p.

Kulginskiy Ye. A. Management for health as a new strategy in public government developed countries.

It was shown that human health in the XXI century acquired the status of a basic component of the welfare and development of society. It is proved that the foundations of the new aspects of social and economic development require innovative approaches to governance in general and health in particular. We consider the new concept of “governance for health”, “good governance” and their mechanisms on the health of people in the modern world.

Key words: Health, welfare, management in health care, health management, good governance, national targets.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

УДК 35.335

М. Г. Сергієнко,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри права та євроінтеграції ХарPI НАДУ,
м. Харків*

О. М. Болбас,

*нач. відділу досліджень, розробки нормативних документів
страхового фонду документації та міжнародного співробітництва
у галузі стандартизації Науково-дослідного,
проектно-конструкторського та технологічного інституту мікрографії,
м. Харків*

ВОЄННА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ ТА ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ВІД ЗОВНІШНІХ ТА ВНУТРІШНІХ ЗАГРОЗ

Аналізуються проблеми захисту національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз, що пов'язані з відсутністю структури воєнної організації держави. Запропоновано деякі шляхи їхнього вирішення.

Ключові слова: національна безпека України, воєнна організація держави, захист національних інтересів, загрози національній безпеці, надзвичайні ситуації, єдина система воєнного захисту України.

Суверенний та самостійний державний розвиток, як показав час, є неможливим без воєнної безпеки України, що в першу чергу напряму пов'язана з політичною, економічною та іншими основними складовими національної безпеки. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз у воєнній сфері.

З урахуванням геополітичної та внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджено на прогнозуванні, своєчасному виявленні

зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, на запобіганні їм та їхній нейтралізації, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, на викоріненні злочинності, удосконаленні системи державної влади, зміцненні законності та правопорядку, збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, докорінному поліпшенні екологічної ситуації [2].

Вирішуючи проблеми політичного, економічного, соціального характеру, необхідно визначити місце та роль воєнного елемента в регулюванні політичних конфліктів та в гарантуванні безпеки держави.

Для стабілізації системи політичних відносин необхідна така організація держави, яка б виступала фактором політичної безпеки, а не руйнувала систему відносин. На сьогодні в країні не вирішено питання формування такої політичної організації держави, щоб у ній та через її структури було уособлено інтереси всіх прошарків населення країни. Політична організація суспільства України ще не стала демократично-політичною системою, а залишається тривалий час системою перехідного типу, що загрожує виникненням авторитарної, тоталітарної політичної системи в країні.

Тож, в основі політичної безпеки лежить необхідність створення такої політичної системи сучасного українського суспільства, якій притаманними повинні бути єдність інтересів усіх соціальних груп суспільства та бачення ними національної перспективи. Без бачення єдиної для громадян, суспільства, держави національної перспективи не можна уявити майбутнє країни. У принципі, відсутність такого бачення може призвести до руйнації держави через внутрішньополітичні та зовнішньополітичні загрози.

В Україні недостатньо розробленими залишаються проблеми визначення ролі та місця органів державного управління й місцевого самоврядування щодо здійснення тісної взаємодії з військовим командуванням, керівництвом силових структур при організації територіальної оборони, запобіганні терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного та природного характеру та під час виконання спільних завдань в інших кризових ситуаціях.

Водночас, дослідження характеру воєнної організації держави (ВОД), особливостей її функціонування в умовах особливого періоду поки що не проводилось. Недостатня теоретична розробленість зазначених питань і необхідність наукового забезпечення діяльності суб'єктів ВОД та протиріч у нормативно-правовому забезпеченні її вказують на актуальність обраної теми, зумовлюючи потребу у проведенні поглибленого дослідження.

У вітчизняній науковій літературі існують лише поодинокі дослідження, що тою чи іншою мірою стосуються проблем управління воєнною організацією в особливих умовах, а саме роботи Ю. Бабка, С. Белоконь, В. Богдановича, А. Гриценка, Д. Клепікова, Г. Костенка, В. Манілова, С. Нечхаєва, І. Романова, Ф. Саганюк, А. Семенченка, В. Терентьєва, В. Тіморіна, Г. Перепелиці, В. Шарія, М. Шпури та ін.

Але ВОД не отримала належного наукового висвітлення. Поза увагою залишається розгляд самої теорії воєнної організації, концепція її розвитку, чинників, що впливають на її зміст і структуру, а також проблеми управління її складовими при виконанні особливих завдань у період упровадження правових режимів надзвичайного та воєнного стану.

Відсутність досі в Україні цих важливих законодавчих та концептуальних нормативно-правових актів, зокрема концепції й закону про ВОД, стратегії воєнної безпеки тощо, веде до суттєвого поглиблення наявних проблем та протиріч і до підвищення рівня воєнної небезпеки.

Метою статті є науковий аналіз деяких проблем воєнної організації держави та захисту національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз, пошуку обґрунтованих шляхів їхнього розв'язання.

Хоча основні напрями державної політики з питань національної безпеки України [2] визначено більш як десять років тому, для органів державної влади вони були й остаються декларативними. Діяльність усіх державних органів країни не було зосереджено на прогнозуванні, своєчасному виявленні, зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, запобіганні їм та їхній нейтралізації.

Тому основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві залишаються:

– у зовнішньополітичній сфері: 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;

– у сфері державної безпеки: розвідувально-підривна 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; поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів; спроби створення й функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

– у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України: недостатня ефективність наявних структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України (далі – ЗС України) інших військових формувань, що загрожує зниженням їхньої боєздатності; повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування воєнної організації та оборонно-промислового комплексу України; нагромадження великої кількості застарілої та непотрібної для ЗС України військової техніки, а також озброєння та вибухових речовин;

– у внутрішньополітичній сфері: порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, у тому числі й під час проведення виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин,

радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України; структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці [2].

Незважаючи на заходи держави, що спрямовані на гарантування безпеки в країні, останнім часом продовжують мати місце події, що можуть зумовити виникнення НС соціального, воєнного і техногенного характеру.

Соціальні НС є наслідком непродуманої чи свідомо цілеспрямованої діяльності ззовні країни, а інколи і руйнування соціальних цінностей державними інститутами. Вони можуть створити комплексні НС, які можуть переростати швидко з соціальної в техногенну НС, що здатне рано чи пізно спровокувати воєнне протистояння у самій країні та породити воєнну агресію ззовні. Такі НС можуть призвести до великих людських втрат, руйнування структур суспільства та економіки держави, особливо, коли трапляється пряме чи опосередковане застосування збройної сили однією державою проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави. Локалізувати, мінімізувати, ліквідувати такі комплексні НС для самої країни може бути не тільки важко, а й неможливо взагалі.

Під час економічних, соціальних чи інших криз, у які потрапляють країни, можливість виникнення НС будь-якого характеру збільшується в багато разів. Збільшується і тиск на країну в усіх сферах питань національної безпеки України, що стають найбільш вразливими перед загрозами у зовнішньо- і внутрішньополітичній сферах.

Складається враження, що тільки у критичних обставинах суспільство та держава розуміють, що фундаментом національної безпеки є воєнна безпека країни.

Стає явним те, що тільки за її наявності можливе вирішення всіх інших завдань щодо забезпечення національної безпеки та створення необхідних умов для стабільного розвитку політичних, економічних, соціальних, екологічних, духовних, інтелектуальних, демографічних засад життєдіяльності суспільства. При цьому воєнна безпека не може досягатися лише за рахунок організації оборони держави, оскільки передбачає ефективні заходи в усіх сферах суспільного життя [1].

Базовим елементом системи воєнної безпеки є воєнна організація держави (не плутати з військовою організацією). Хоча поняття ВОД не є новим, але ще потребує від української воєнної та політичної науки нового осмислення її місця та значущості, з урахуванням сьогодення, тих обставин, у яких перебуває країна.

Під ВОД розуміється сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз [2].

Якщо ВОД є організація, що створюється державою і спрямована для захисту особи, суспільства, державного ладу, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки, тоді вона повинна мати структуру і входити до системи забезпечення національної безпеки. Структура ВОД дійсно залежить від рівня розвитку суспільства, політичного устрою, соціально-економічної бази, внутрішньо- та зовнішньополітичної ситуації, а також від стану сил і засобів центральних органів виконавчої влади на яких покладено забезпечення національної безпеки. Саме визначення структури ВОД на сьогодні є дуже важливим для країни.

Структуру ВОД можна уявити як складну, багатофункціональну та багаторівневу систему. У широкому розумінні, вона може включати такі основні підсистеми:

– військову силу (збройні сили, інші війська, військові та воєнізовані формування та органи, що залучаються до вирішення завдань оборони і безпеки країни);

– фінансово-економічну базу реформування й удосконалення воєнної організації, приведення її у відповідність до економічних можливостей держави та загроз її безпеці;

– матеріально-технічну основу організації підготовки і застосування військової сили (сукупність структурних елементів держави і суспільства, що забезпечують функціонування й розвиток воєнної організації);

– організацію цивільно-військових відносин у суспільстві, визначення їхнього стану, необхідності постійного розвитку, у першу чергу з метою приведення у відповідність до європейських стандартів, створення оптимального співвідношення цивільного та військового персоналу в органах сектора безпеки;

– морально-інтелектуальний потенціал держави, який поєднує значний спектр духовно-етичних, психологічних, соціальних явищ, що синтезуються в укладі життя, національному характері, традиціях народу, його історичній пам'яті, у ставленні суспільства та громадян до військової служби, військового обов'язку щодо захисту Батьківщини;

– правову базу, яка визначає правову основу функціонування воєнної організації в мирний час та в особливих умовах.

Тобто ВОД повинна являти собою систему диференційного поєднання органів державного і воєнного управління, діяльність яких забезпечує захист національних інтересів і безпеки держави.

Нормативно-правову базу ВОД як інструмент національної безпеки формують відповідні закони України, Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади при НС з метою своєчасного виявлення реальних і потенційних загроз національним інтересам України, запобігання їм та їхньої нейтралізації. Вона нині розмежовує права та функції державних органів України як складових воєнної організації, не даючи можливості об'єднати сили та засоби силових органів виконавчої влади, діяти спільно в єдиній системі, під єдиним проводом управління.

На сьогодні відсутній організаційно-правовий механізм державного управління ВОД. Більше ніж 20 років ВОД потребує чіткого визначення законом підходу до формування сучасної моделі воєнної організації. На цьому тривалий час наполягають фахівці, але ситуація практично не змінюється.

Потребує наукового визначення й сам термін “воєнний захист”. Воєнний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, суспільства, держави від воєнної загрози шляхом запобігання зовнішній агресії, антиконституційному перевороту, НС соціального-політичного, воєнного характеру, їхнього ліквідування, забезпечення функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування в особливий період. Сьогодні вимагає розуміння того, що потреба воєнного захисту може виникати при всіх надзвичайних правових режимах (надзвичайна екологічна ситуація, надзвичайний стан, воєнний стан).

Сучасні проблеми та виклики вимагають принципово нових науково обґрунтованих підходів до процесів забезпечення воєнної безпеки України, трансформації й розвитку ВОД і сектора безпеки в цілому, пошуку більш ефективних

шляхів та механізмів захисту національних інтересів від реальних та потенційних загроз воєнного характеру [3].

Але для цього необхідно мати структуру ВОД, яка за нинішніх складних безпекових умов та обставин повинна ґрунтуватись на законах, у межах нормативно-правового поля, яку зараз необхідно суттєво вдосконалити відповідним чином та наблизити до реалій і світових стандартів з урахуванням потреб національної безпеки. ВОД, крім органів управління і структур виконавчої влади, повинна мати сили і засоби, які повинні включати збройні сили, спеціальні війська, воєнізовані формування тощо, призначені не тільки для відбиття зовнішньої агресії, а й інших загроз.

Усе це можливе тільки в разі подолання міжвідомчих зазіхань на свою значущість та важливість під час вирішення питань національної безпеки центральними органами виконавчої влади. Без цього неможливо змінити підходи щодо визначення інститутів безпеки, структурних елементів секторів безпеки й оборони, їхньої конструкції та шляхів трансформації, що не давало і не дає отримати нормативно-правову базу ВОД.

Для забезпечення реалізації державної політики у сфері воєнної безпеки України необхідно мати Єдину систему воєнного захисту України (далі – ЄСВЗ України), з силами та засобами силового компонента країни, що входять до ВОД.

Але модель воєнної організації України не створено, тривалий час вона перебуває на стадії конструювання [3].

Отже, ВОД необхідно розглядати як систему, що структурно складається з органів управління, сил і засобів, органів забезпечення тощо. Зрозуміло, що основу воєнної безпеки складають ЗС України. До силового компонента ЄСВЗ України, під проводом управління Генеральним штабом ЗС України, повинні входити Державна прикордонна служба, Національна гвардія України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та інші державні військові формування. Усі сили і засоби повинно бути ретельно вивчено та включено до мобілізаційного плану. Мобілізаційні завдання для силового компонента ЄСВЗ України повинні відповідати вимогам утворення й підготовки до розгортання формувань силового компонента, а також затверджених в установленому порядку першочергових заходів мобілізаційної підготовки.

Використання ЄСВЗ України повинно здійснюватися: в умовах особливого періоду згідно з мобілізаційними планами; під час виникнення загрози національній безпеці, запобігання НС, їхніх ліквідації, мінімізації, локалізації, за запитами відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; у мирний час за запитами відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Невпорядкування повноважень у міжвідомчих відносинах, нез'ясування питань підлеглості та своєї значущості органами державної влади в мирний час при загрозах національній безпеці є головними причинами відсутності сучасної моделі ВОД. Для вирішення цих проблем необхідно на законодавчому рівні визначити функції, завдання та повноваження суб'єктів ВОД в умовах особливого періоду, під час виникнення загрози національній безпеці, НС та в мирний час, для чого:

– з'ясувати визначення сутності та змісту категорій “воєнна організація держави”, “воєнний захист”, “воєнна загроза”, “військові формування”, “особливі умови”, “кризові ситуації”, “екстремальні ситуації” тощо, з урахуванням сучасних подій у країні;

– довести необхідність розроблення теорії ВОД як складової частини “Концепції розвитку Воєнної організації держави”, яку треба мати;

– охарактеризувати стан законодавчої та нормативно-правової бази, що регламентує функціонування ВОД в особливих умовах, та визначити її вплив на формування воєнно-цивільних відносин в Україні;

– проаналізувати методологічні підходи щодо функціонування воєнної організації у провідних країнах світу;

– узагальнити основні потенційні загрози національній безпеці України, які впливають на формування структури та функції ВОД;

– визначити актуальні проблеми розвитку цивільно-військових відносин у державі та окреслити шляхи їхнього ефективного поєднання для забезпечення воєнної безпеки України в особливий період, при організації системи територіальної оборони, під час запобігання наслідкам надзвичайних ситуацій та їхньої ліквідації;

– розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення державного управління ВОД в особливих умовах.

Отже, відсутність послідовності, наукового обґрунтування силового компонента ЄСВЗ України, координації та узгодженості дій суб'єктів ВОД, управління нею, нерозуміння та небачення більшості процесів у військовій сфері знищують воєнну безпеку країни. Тому необхідно переглянути нормативно-правове, організаційне, науково-методичне, інформаційно-аналітичне, ресурсне забезпечення ВОД у найкоротший термін. З урахуванням сьогодення постає необхідність удосконалення цивільного контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами держави. Але це питання потребує окремого дослідження. Хоча потрібно визначити, що у воєнній, правоохоронній сферах залишаються загрози партійного впливу на функціонування їхніх структур. Недостатньо на законодавчому рівні діє загальнодержавна система патріотичного виховання молоді як захисників Вітчизни, гарантованого від партійно-ідеологічного впливу.

Лишається невирішеним питання застосування сили для забезпечення національної безпеки України, з визначенням органів спеціальної компетенції, які було б наділено правом застосування сили ВОД при вирішенні питань у зовнішньо- та внутрішньополітичній сферах.

Література:

1. Данільян О. Г. Національна безпека України / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : Філіо, 2002. – 285 с.

2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // ВВР України. – 2003. “ № 52. – Ст. 351.

3. Саганюк Ф. Розвиток Воєнної організації України та безпека / Ф. Саганюк, І. Романов, О. Соловей. – Режим доступу : <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/288-2025>.

Sergienko M. G., Bolbas O. M. Military organization of the state and defence of national interests of Ukraine is from external and internal threats.

In the article the problems of defence of national interests of Ukraine are analysed from external and internal threats, what structures of Military organization of the state related to absence. Some ways of their decision are offered.

Key words: national safety of Ukraine, Military organization of the state, defence of national interests, threat of national safety, extraordinary situations, Unique system of military defence of Ukraine.

Надійшла до редколегії 25.03.2015 р.

УДК 351

Н. В. Григоренко,

здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ СИСТЕМ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Проаналізовано досвід розвинених зарубіжних країн щодо побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту, розглянуто спільні риси таких систем.

Ключові слова: державні послуги, цивільний захист, зарубіжний досвід, система.

Система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки більшості розвинених країн, а також у рамках міжнародних структур безпеки. Цивільний захист у сучасному розумінні – це система стратегічного забезпечення життєдіяльності держав, призначена для виконання завдань, спрямованих на захист населення та економіки країн під час виникнення надзвичайних ситуацій, а також проведення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт у осередках ураження. На сьогодні у більшості країн світу створено та функціонують національні системи цивільного захисту, у яких чітко сформовано відповідну структуру органів, сил та засобів.

Дослідження щодо функціонування систем цивільного захисту викладено в роботах таких вчених, як П. Волянський, О. Гловацький, Я. Радиш, О. Труш, В. Федоренко та ін.

Мета статті – проаналізувати досвід розвинених зарубіжних країн у сфері побудови систем цивільного захисту.

Детально розгляньмо, як організовано систему цивільного захисту в США, Канаді, Нідерландах та ФРН.

Провідною установою у сфері цивільного захисту США є Федеральне Агентство по управлінню в умовах надзвичайних ситуацій (“FEMA”), яке було створено в 1979 р. Воно займається розробленням та реалізацією заходів щодо боротьби зі стихійними лихами, бере участь у відновленні зруйнованого і надає допомогу постраждалим. Варто відзначити, що поштовхом для його створення стали декілька природних катастроф, що сталися в США у 1960-х–1970-х рр. Сильні урагани вдарили по центральній частині США в 1962, 1965, 1969 і 1972 рр. Потужні землетруси потрясли Аляску в 1964 р. і Каліфорнію в 1971 р.

Першою важливою справою агентства стала дезактивація гігантського сміттєзвалища в штаті Нью-Йорк, куди десятки років викидали токсичні хімічні відходи. Щоб уникнути екологічної катастрофи, довелося евакуювати десятки тисяч людей і очищати весь район. У тому ж 1979 р. в США сталася катастрофа на одній з атомних електростанцій. Агентство успішно провело евакуацію населення.

У 1980 р. керівництво Куби дозволило десяткам тисяч кубинців (багато з них мали кримінальне минуле) емігрувати до США. FEMA створило десятки центрів для прийому біженців та оформлення документів і побудувала тимчасові табори.

Великий землетрус у Сан-Франциско в 1989 р. й ураган “Ендрю” у 1992 р. (який викликав більше смертей та матеріальної шкоди, ніж будь-яке інше стихійне лихо в

історії США) зробили FEMA популярною і відомою організацією. Висока координація і професіоналізм співробітників агентства допомогли зменшити збитки і дозволили більш ефективно відновити зруйноване.

Події 11 вересня 2001 р. змусили FEMA зайнятися питаннями цивільної оборони населення – функції, що не виконувалася після закінчення “холодної війни”. Відзначимо, що після подій 11 вересня бюджет FEMA істотно зріс, а це агентство стало одним із чотирьох головних підрозділів нового міністерства національної безпеки (Department of Homeland Security). Сьогодні на FEMA покладено такі завдання:

- забезпечення виживання країни в ядерній війні;
- розробка планів евакуації населення США із загрозливих районів;
- здійснення заходів згідно з програмами будівництва захисних споруд;
- удосконалення та підвищення захисту систем зв’язку й оповіщення;
- забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади й цивільного захисту;
- утворення та розподіл стратегічних запасів на випадок надзвичайних ситуацій;
- координування й навчання місцевих поліцейських і пожежників для протидії терористичним атакам.

Окрім того, на FEMA покладена відповідальність за підготовку та навчання населення, науково-дослідну роботу з питань цивільного захисту, поширення інформації з цивільного захисту серед населення, участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту.

Сьогодні в агентстві працюють 2,5 тис. осіб, при цьому додатково агентство може розраховувати на допомогу понад 5 тис. резервістів. Принцип залучення на службу в рятувальних формуваннях в США – добровільний.

Начальник FEMA є одночасно головою комісії щодо дій у надзвичайних умовах. До неї входять помічники президента з національної безпеки, внутрішніх справ і політики, внутрішньоурядових відносин, адміністративних і бюджетних питань. Комісія володіє необхідною владою, що дозволяє їй втілювати в життя широкий комплекс заходів щодо захисту населення й територій, координувати діяльність різних міністерств і відомств, адміністративних органів на всіх рівнях.

Привертає увагу, що в кожному штаті є консультативна рада (комісія) з питань цивільного захисту. Безпосереднім керівником цивільного захисту штату є начальник служби цивільного захисту штату зі своїм штабом (загальна чисельність до 40 осіб). Окрім того, утворюються місцеві штаби у графствах, районах, містах. На промислових підприємствах, де 50 і більше працівників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники цих підприємств.

Між тим, говорячи про рятувальні служби у США, необхідно згадати і про “службу 911”, що займається наданням послуг у сфері цивільного захисту в нормальний час (такі послуги надають пожежні, рятувальні, медичні служби, а також місцева поліція). Номер екстреної допомоги 911 узвичаївся більшості американців наприкінці 1980-х рр. Сьогодні в США до операторів цієї служби надходить 200 млн дзвінків щорічно. Доступ до “служби 911” мають жителі 99 % території США [3, с. 211].

Зазначимо, що поняття та ідею загального телефонного номера для екстрених ситуацій було створено в європейських країнах задовго до того, як подібні кроки зробили США. У 1937 р. Великобританія стала першою країною, що створила і використала універсальний номер для аварійних ситуацій. Ця єдина телефонна система

з номером 999 використовувалася поліцією, пожежними та медиками. Інші країни також створили однотипні служби. У Бельгії номер був 900, у Данії та Австралії – 000, у Швеції – 80 000, в Японії – 119, Новій Зеландії – 111. У 1959 р. Канада також усвідомила користь від використання одного універсального номера для невідкладної допомоги і почала користуватися британським варіантом – 999 [3, с. 215].

Сьогодні в США існує більше 6 тис. диспетчерських центрів, що приймають дзвінки на номер 911. Більшу частину їх оснащено спеціальною апаратурою: коли дзвінок надходить у відділення, то телефонний номер і адреса того, хто дзвонить, відразу відбиваються на дисплеї оператора, що робить розгортання рятувальної операції більш оперативним. Це буває особливо важливо, коли той, хто телефонує страждає дефектом мови або просто не в змозі говорити. Щоб приїхала поліція, рятувальники і “швидка допомога”, достатньо набрати номер і покласти слухавку поруч з апаратом. Коли дзвінок надходить у диспетчерський центр, протягом декількох секунд на нього відповідає оператор, який називає свій персональний номер. Людині, яка телефонує, рекомендується запам’ятати цей номер, у випадку, якщо обслуговування оператора викличе певні проблеми або невдоволення і буде необхідно пізніше встановити його особу. Оператор починає ставити різноманітні запитання, відповіді на які допомагають йому класифікувати дзвінок, залежно від обставин події. Ця класифікація упродовжується в спеціальну комп’ютерну систему, яка встановлює найближчу машину, яка зможе невідкладно виїхати на місце події.

Важливу роль у системі цивільного захисту США відіграють громадські формування, зокрема добровільна організація “Громадський військовий патруль” (об’єднує власників приватних літаків), американський Червоний Хрест, товариство “Армія Спасіння” (благодійна організація) та ін. Особлива роль у ліквідації наслідків стихійних лих, аварій, катастроф належить національній гвардії (організований резерв збройних сил США). Її підрозділи перебувають у підпорядкуванні губернаторів штатів і використовуються для підтримки громадського порядку, забезпечення нормального функціонування урядових установ, ліквідації наслідків стихійних лих і вирішення інших завдань.

Резюмуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що в США практично весь комплекс завдань із захисту і виживання населення при стихійних лихах, аваріях та катастрофах, а також із ліквідації їхніх наслідків, страхування й відшкодування збитку постраждалому населенню та низки інших питань життєзабезпечення держави зосереджено в єдиному загальнодержавному органі FEMA. Між тим, на місцевому рівні активно діють служби 911, спеціальні комісії, громадські формування, що їх включено до загальної системи надання послуг у сфері цивільного захисту.

Схожі на FEMA державні служби захисту населення і територій є також у Великобританії (Управління цивільного захисту при Міністерстві внутрішніх справ), Німеччині (Федеральне управління цивільного захисту, підпорядковане канцлеру), Франції (Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки міністерства внутрішніх справ), Італії – Національна служба цивільного захисту під егідою міністерства цивільного захисту, Японії – система захисту від катастроф на чолі з Центральною радою при прем’єр-міністрі країни, у Чилі – національна система Цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при міністерстві внутрішніх справ. Основні завдання таких державних служб: організація та здійснення заходів щодо профілактики природних і техногенних катастроф, підготовки до їхнього можливого виникнення; ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також

застосування можливим противником сучасних засобів ураження. Схожий орган управління зі схожими функціями існує і в Канаді.

Цивільний захист Канади як система захисту населення, економіки й адміністративно-політичної структури функціонує з 1957 р. Відповідальність за вирішення завдань цивільного захисту покладається на прем'єр-міністра, який призначає одного з міністрів Федерального уряду відповідальним за надзвичайну готовність. Діяльність усіх міністрів координується Агентством надзвичайної готовності Канади (ЕРС), яке очолює виконавчий директор, що має заступника з планування й оперативного управління. Територію країни поділено на 10 округів надзвичайної готовності. Спеціальних формувань у системі цивільного захисту в Канаді немає, а до вирішення завдань цивільного захисту залучаються поліція, пожежна служба, медичні установи, військові підрозділи. В умовах надзвичайної ситуації на їхній основі, у разі потреби, формуються мобільні рятувальні групи для дій у районах надзвичайних ситуацій.

У Нідерландах діє система цивільного захисту, яку було створено в 1952 р. Загальне керівництво цією системою здійснює міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. Для виконання рятувальних і невідкладних аварійно-відбудовних робіт у разі стихійних лих, значних виробничих аварій та катастроф у мирний час у розпорядженні органів управління цивільним захистом зі складу збройних сил створюється так звана "рятувальна бригада", два мотопіхотних батальйони по 650 осіб, три роги – медична, інженерна, транспортна, взвод військової поліції та санітарний загін.

Територію країни поділено на 12 округів (за кількістю провінцій). В окрузі цією діяльністю керує комісар провінції, а безпосереднє керівництво здійснює начальник служби цивільного захисту та його штаб. Округи поділяються на 45 районів, які віднесені до групи "А" (промислові) та групи "В" (сільськогосподарські). Райони цивільного захисту групи "А" поділено на сектори. За кожним сектором на період надзвичайних ситуацій закріплено відповідні формування цивільного захисту. Старший начальник одного з таких формувань одночасно виконує й обов'язки начальника служби цивільного захисту сектора.

Начальником служби цивільного захисту окремих громад є бургомістр. Йому підпорядковуються всі служби: протипожежна, медична, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є рада, до складу якої входять бургомістри обшин, начальники та штаби цивільного захисту.

Штаби округів та районів у мирний час укомплектовано лише командним складом і технічним персоналом, а штати військового часу можуть розгортатись лише на період навчань та у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Юридичне оформлення системи цивільного захисту ФРН отримала в 1957 р., коли було прийнято закон про цивільний захист [4]. Загальне керівництво цивільним захистом у країні здійснює федеральне міністерство внутрішніх справ. У 2004 р. в його структурі було створено центральний орган, що забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій із питань надзвичайних ситуацій – Федеральне управління захисту населення та допомоги при катастрофах.

Але необхідно зазначити, що ключові завдання під час виникнення криз на земельному та місцевому рівнях і надалі відносяться до компетенції федеральних земель, а вирішення цих завдань забезпечується земельними міністерствами внутрішніх справ.

Основу формувань цивільного захисту складають підрозділи, що входять до Служби захисту від катастроф, загальне керівництво якими здійснює федеральний Союз самозахисту. Усього в країні функціонує більше 400 його відділень. Ці служби укомплектовано добровольцями, кожен з яких зобов'язаний пропрацювати в ній 10 років за умови, що буде звільнений від військової повинності. Чисельність особового складу служби при повному її розгортанні досягає 600 тис. осіб. Основна тактична одиниця – взвод. За необхідності можуть створюватися роти, батальйони (загони). Наприклад, у 100 районах – імовірних об'єктах ядерних ударів створено міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. осіб. У великих населених пунктах розгорнуто підрозділи, до яких входить до 100 тис. осіб. У формуваннях служби налічується також більше 11 тис. транспортних і спеціальних автомашин, є й інші технічні засоби.

До цієї служби входять або тісно співпрацюють із нею ціла низка добровільних громадських організацій: “Товариство німецького Червоного Хреста”, “Робочий союз самаритян”, “Німецьке суспільство порятунку життя”, “Мальтійська служба допомоги”, технічна допоміжна і протипожежна служби. Загальна кількість членів цих добровільних організацій і штатного особового складу – понад 1,5 млн осіб [4].

Серед названих сил трохи докладніше зупинімося на технічній допоміжній службі. Її діяльність регулюється законом про федеральну службу технічної допомоги, згідно з яким вона є федеральним відомством, підпорядкованим МВС і фінансованим по його лінії. Закон складається з семи параграфів і визначає основні завдання служби (заходи щодо захисту населення при надзвичайних ситуаціях, відомча та міжнародна допомога), регулює правові відносини рятувальників та їхню соціальну безпеку, регламентує низку питань участі рятувальників у заходах як усередині країни, так і за кордоном.

Керівний орган технічної допоміжної служби – Федеральну раду – на правах відділу включено до складу Федерального управління захисту населення та допомоги при катастрофах. Основні завдання служби:

- ведення рятувальних та ремонтно-відновлювальних робіт при аваріях на системах електро-, газо-, водопостачання й каналізації;
- відновлення шляхів сполучення і дорожніх споруд;
- надання технічної допомоги населенню під час ліквідації стихійних лих, катастроф і аварій.

Її органи в землях здійснюють керівництво більш ніж 600 місцевими відділеннями служби. Особовий склад відділень об'єднується у взводи (до 36 осіб) і роти (до 130 осіб), чисельність яких визначається їхніми призначенням і спеціалізацією. Усього, за даними друку, при повному розгортанні служби планується мати близько 400 рот. В останні роки чисельність її службовців становила 70 тис. осіб, з яких близько 18 тис. беруть активну участь у реальних роботах.

Узагалі у ФРН, як і в багатьох розвинених країнах, великої уваги приділяється утворенню добровільних формувань на підприємствах з чисельністю працівників від 30 і більше осіб. Самозахист організується також за місцем роботи. Органи управління та підрозділи комплектуються добровільно.

Загалом, одним із найважливіших питань організації цивільного захисту в зарубіжних країнах є взаємодія органів цивільного захисту і збройних сил, особливо сухопутних військ. Цю необхідність продиктовано ймовірністю виникнення масових руйнувань, відносною обмеженістю технічних засобів і висококваліфікованих фахівців у системах цивільного захисту, а також відсутністю в деяких країнах постійно діючих формувань цивільного захисту.

Велику роль при цьому у профілактичній та рятувальній роботі відіграють місцеві органи влади. Зокрема, у системах цивільного захисту країн Європейського Союзу в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їхніх наслідків особливої уваги приділяється плануванню дій і підтримці в постійній готовності місцевих рятувальних служб та формувань. Планування ведеться на рівні місцевих органів влади – мерій, які виконують найбільший обсяг робіт в умовах надзвичайної обстановки. Загальне керівництво в них, зазвичай, здійснюють мери, а безпосереднє – призначувані ними начальники служб цивільного захисту. В обов'язки мерів входять: підготовка документів з планування й регламентування, контроль за станом сил і засобів. Вони, зокрема, організовують:

– взаємодію сил та засобів державних і приватних організацій, установ, промислових підприємств, частин і підрозділів збройних сил, що дислокуються в даному місті, районі;

– фінансове забезпечення та розрахунки за виконані роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Муніципалітети через керівництво служб цивільного захисту проводять роботу з прогнозування можливих аварій, катастроф та стихійних лих, підготовки населення до дій у надзвичайних умовах, обліку місцевих ресурсів, що можуть бути використані для вирішення виниклих завдань. Також вони організовують постійний контроль за обстановкою, з тим щоб своєчасно виявити загрози та оперативно вжити заходів із запобігання їхньому розвитку. При цьому за умов виникнення великих за масштабами надзвичайних ситуацій місцеві органи влади наділяються надзвичайними повноваженнями. Відповідно, до розпорядження муніципалітетів передусім надходять сили та засоби рятувальних служб і формувань. Кількість формувань служб цивільного захисту, підпорядкованих керівництву району або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності тих, хто мешкає на конкретній території, від характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного становища регіону.

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь також різні благодійні організації, наявні практично в усіх містах. Принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях різні: у Великобританії – добровільний, у Туреччині і Португалії – за призовом, у Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільний у поєднанні з обов'язковим залученням певних категорій громадян.

Загальнодержавні системи цивільного захисту включають у себе сили національного (загальнодержавного), регіонального (федерального) та місцевого (муніципального) рівня, а також приватні рятувальні служби, підрозділи яких як розміщуються на території однієї держави, так і діють на території декількох держав. Прикладом цього є датський приватний рятувальний корпус “Фальк”. Сьогодні це найбільша у світі приватна багатофункціональна рятувальна служба, що заснована на засадах акціонерного товариства та діє, в основному, у Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург) [5, с. 245].

Важливим елементом цивільного захисту багатьох країн є наявність спеціальних рятувальних організацій і формувань, націлених на дії передусім за кордоном. Наприклад, у США є Бюро з надання допомоги зарубіжним країнам при стихійних лихах. Враховуючи наявні можливості, ця організація здатна на запит постраждалої країни надати екстрену допомогу (в основному, матеріальну і технічну) у будь-якій точці світу протягом 24–72 годин. У Німеччині в міжнародних рятувальних операціях

бере активну участь служба технічної допомоги. Рятувальні загони для роботи за кордоном є також у Франції, Швейцарії, Швеції та інших державах.

Поряд з участю в заходах міжнародних організацій західні країни прагнуть розвивати двосторонні зв'язки та співпрацю з надання допомоги під час виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі у проведенні аварійно-рятувальних робіт, розміщенні та життєзабезпеченні постраждалих тощо. Практично між усіма західноєвропейськими державами укладено відповідні договори. У цілому, на думку науковців, в останні роки окреслився процес розвитку взаєморозуміння між різними країнами в цій сфері, що сприяє підвищенню готовності їхніх рятувальних сил до вирішення завдань з ліквідації наслідків стихійних лих, виробничих аварій і катастроф [2].

Також відзначимо, що в системі здійснюваних у розвинених країнах світу заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб [1]. Практично в усіх країнах ЄС є спеціальні навчальні заклади.

Джерела фінансування діяльності рятувальних служб у більшості розвинених країн схожі: державні та місцеві бюджети, а також внески юридичних і фізичних осіб. Зокрема, у США на цілі ФЕМА виділяється 150–160 млн доларів приблизно рівними частками з федерального і місцевих бюджетів [5, с. 182].

У різних країнах національні системи цивільного захисту мають різну назву, хоча призначені для виконання функцій цивільного захисту як під час війни, так і в мирний час. Моделі цивільного захисту країн різняться між собою, однак мають спільні основоположні цілі та принципи – запобігання, боротьба з наслідками і відновлення після антропогенних, природних і техногенних катастроф незалежно від причин їхнього виникнення з метою захисту прав і свобод громадян, їхньої власності, демократичного устрою держави і ринкових засад економіки. Одним із найважливіших питань організації цивільного захисту в зарубіжних країнах є взаємодія органів цивільного захисту і збройних сил, особливо сухопутних військ. Велику роль у профілактичній та рятувальній роботі відіграють місцеві органи влади. Важливим елементом цивільного захисту багатьох країн є наявність спеціальних рятувальних організацій і формувань, націлених на дії в першу чергу за кордоном. Також треба відзначити, що в системі здійснюваних у розвинених країнах світу заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб.

Подальших наукових досліджень потребує можлива адаптація досвіду в сфері функціонування систем цивільного захисту розвинених країн для України.

Література:

1. *Радиш Я. Ф.* Вимоги до управлінських кадрів для керівництва заходами з подолання наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – Т. X, вип. 132. – С. 149–157.
2. *Радиш Я. Ф.,* Досвід взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Держава та регіони. – 2009. – № 2. – С. 157–160.
3. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / П. Б. Волянський, О. Л. Гловацький, С. О. Гур'єв та ін. – Вінниця : ІДУСЦЗ НУЦЗУ, УНПЦЕМД та МК, 2010. – 412 с.
4. *Труш О. О.* Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 4 (27). – С. 441–447.

5. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекц. для руководящего состава МЧС России. Кн. 2. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – М. : КУНА, 2003. – 405 с.

Grigorenko N. V. Foreign Experience of Creating Systems of Public Services in the Sphere of Civil Protection.

The experience of developed foreign countries in the field of making of civil protection system is analyzed; common features of such systems are considered.

Key words: public services, civil protection, foreign experience, system.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

УДК 351.824.11

В. А. Євдокімов,

*здобувач Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ ЗА КОРДОНОМ

Визначено, що формування та функціонування державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі за кордоном здійснюється в межах чотирьох концептуальних моделей, деякі з яких є перехідними по відношенню одна до одної та становлять орієнтир для України.

Ключові слова: державне регулювання, моделі, електроенергетична галузь.

Участь держави в регулюванні електроенергетики є базовою умовою ефективного функціонування галузі, вирішення завдань її розвитку, а також забезпечення національної економічної безпеки. Електроенергетику нерозривно пов'язано з діяльністю природних монополій, що зумовлює постійну державну зацікавленість і, так би мовити, присутність під час функціонування галузі.

Світова практика в умовах глобальної фінансово-економічної кризи свідчить про ефективність державного регулювання для розв'язання низки як внутрішньогалузевих, так і загальноекономічних проблем, дозволяє переосмислити його важливість, а подеколи – роль держави в економіці країни. Тому вивчення цього досвіду забезпечує низку важливих переваг. Зокрема, це дає можливість аналізу передумов і результатів перетворень у такій сфері на прикладі широкого кола розвинених країн, електроенергетична галузь яких близька до відповідної галузі економіки України. Також доцільно дослідити еволюцію загальної тенденції лібералізації західноєвропейської електроенергетики, що проявилася в низці унікальних варіацій, які збагатили науку і практику новими підходами й інструментарієм. На жаль, вітчизняна електроенергетична галузь наближається до кризового стану, що визначається деякими причинами, дію яких можуть унеможливити аналіз та аргументоване упровадження позитивних закордонних практик державного регулювання цієї галузі.

Розкриттю ключових проблем державного регулювання різних галузей економіки значну увагу приділили у своїх роботах: Д. Демартіні, Б. Дякин, Дж. Кейнс, П. Кругман, Є. Моргунов, А. Сміт та ін. Особливості, напрями та механізми реформування електроенергетики України досліджували Є. Володіна, А. Дегтяр, Г. Дзяна, Д. Дрожжин, В. Кальченко, Б. Слупський, І. Франчук, А. Шевцов, С. Фішер та ін. Разом із тим в Україні досі не сформувалося цілісне, зважене й аргументоване бачення ролі держави в регулюванні електроенергетики, у вирішенні наявних проблем галузі. Недостатньо дослідженими залишаються питання привнесення у практику вітчизняної електроенергетики досвіду державної участі в модернізації цього сектора економіки в різних країнах світу.

Тож, метою цієї статті є дослідження концептуальних засад державного регулювання електроенергетики в розвинених країнах для подальшого використання найбільш успішного досвіду державного втручання в цю галузь з урахуванням особливостей сучасної української економіки.

За свідченням Б. Слупського та ін., існують такі концепції організації ринку електроенергії, як “регульована монополія”, “єдиний покупець”, “конкуренція на оптовому ринку”, “конкуренція на роздрібному та оптовому ринках” [2]. Модель “регульована монополія” передбачає переважання вертикально інтегрованої структури. Більшість країн, що розвиваються зберігають і досі регульовані монополії як базові елементи електроенергетичного комплексу. Негативним моментом упровадження цієї моделі є можливість встановлення верхніх цінових меж на вартість електроенергії й уповільнення функціонування цього ринку в частині довгострокових інвестицій [3]. Відтак, з часом було запроваджено лібералізацію електроенергетичного ринку, котра полягає у приватизації, але не є основним напрямом реформування в означеній галузі. До речі, приватна власність генерувальних, розподільчих та збутових компаній в електроенергетичному секторі пріоритетна для США та Японії, а державна власність – для Скандинавських країн.

Проте підвищення дієвості функціонування електроенергетичних систем дозволило забезпечити не тільки лібералізацію ринків електроенергії, поділ природних монополій і виділення серед них організацій, що конкурують, а й надання незалежним виробникам електроенергії права увійти на цей ринок як новим гравцям. Щодо передавання електричної енергії магістральними мережами, то це здійснюється, зазвичай, однією компанією та, здебільшого, залишається в межах державної власності. Єдина державна транспортна компанія функціонує у Франції, Швеції, Норвегії та інших країнах.

Модель “єдиний покупець” – проміжна модель, що передбачає появу єдиного закупівельного агента та розгалуження суб’єктного складу на етапі вироблення електроенергії. Ця модель наявна, наприклад, у Китаї, де державне реформування електроенергетичної галузі характеризується тим, що наявні п’ять електровиробничих компаній, котрі мають приблизно 50 % генерувальних потужностей країни. Решта – це муніципальні та приватні компанії [1, с. 28–30; 3, с. 83], електроенергію в яких купують та продають споживачам державні енергетичні компанії. Останні виступають у ролі єдиного покупця, володіючи при цьому електричними мережами та здійснюючи оперативно-диспетчерське управління електроенергетичною системою. Тарифи на купівлю-продаж електроенергії регулюють державні органи.

Концепція “конкуренція на електроенергетичному ринку” передбачає, що в цій сфері діють незалежні виробники, які конкурують між собою задля продажу оптовому

покупцеві. У світі склалося дві основних концепції функціонування конкурентного електроенергетичного ринку: перша є моделлю обов'язкового пулу або біржі, на якій продається вся вироблена електрична енергія, а друга – модель залишкового пулу (торгівля електроенергією відбувається, здебільшого, після укладення двосторонніх угод поза пулом).

За використання концепції “конкуренція на електроенергетичному ринку” може відбуватися таке: 1) ускладнення координації роботи всіх суб'єктів електроенергетичного ринку; 2) порушення цілісності електроенергетичної системи; 3) збільшення ціни на електроенергію для споживачів через створення автоматизованих систем контролю на роздрібних її ринках, а також значне збільшення витрат на створення та функціонування електроенергетичних ринків; 4) недостатність обсягів інвестицій; 5) поява дефіциту електроенергії тощо. Переваг цій концепції додає, однак, те, що споживачі безперешкодно можуть обирати серед продавців електроенергії, а ризики від дерегулювання одержують, насамперед, виробники електроенергії, а не її споживачі.

Прикладом базового упровадження досліджуваної моделі можуть послугувати Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція, котрі утворюють один з найстабільніших ринків електроенергії у світі – Nord Pool (із 1993 р.). Як зауважують В. Бараннік, Б. Слупський, А. Шевцов та ін., головною рисою змін в електроенергетичній галузі цих країн є встановлення дієвої державної цінової політики в контексті створення й розвитку єдиного транскордонного електроенергетичного ринку [1, с. 29; 2].

Крім того, для північноєвропейської біржі характерні найнижчі ціни в Європі та організовані торги на добу вперед (Elspot), а також ринок, що балансує (Elbas). Цікаво, що в 2010–2011 рр. на ринку Elspot було продано понад 90 % від загального обсягу електроенергії на біржі Nord Pool. Торговля електроенергією на ринку Elspot має форму аукціону та полягає в такому: учасники направляють свої замовлення щодо електроенергії на кожну годину наступної доби через web-систему Nord Pool Spot. При цьому замовлення починають надходити за 12 діб до “закриття” системи, що настає о 12-й годині в добу, що передує поставці. Ціна купівлі-продажу електроенергії визначається за ринковим принципом, тобто шляхом урахування попиту і пропозиції на ринку електроенергії. Зважаючи на системні обмеження, Elspot має декілька цінових зон, у кожній з яких визначається своя вартість електроенергії. Разом з тим Elspot призначає загальну ціну, що має рекомендаційний характер; вона послуговує орієнтиром для укладення більшості фінансових договорів. Результати торгів на ринку на добу вперед та обсяги за двосторонніми договорами надходять системному оператору для формування торговельного графіка на добу вперед, який доводиться до всіх учасників ринку [3; 5].

Щодо внутрішнього ринку Elbas, то торгівля на ньому можлива цілодобово, протягом усього року й відбувається безпосередньо перед самою поставкою з метою надання можливості учасникам уточнити свої заплановані обсяги купівлі-продажу електроенергії. Після закінчення операційної доби проводяться розрахунки для всіх учасників оптового ринку електроенергії, зокрема розрахунки за обсяги на Elspot і Elbas, а також розрахунки вартості відхилень на ринку в режимі реального часу [Там само].

До речі, тривалий період в Європі діяли й інші біржі електроенергії: Powernext (Франція), Belrex (Бельгія), Omel (Іспанія) та ін. Але нещодавно відбулося злиття деяких із них та розширення території, що охоплюється біржами. Унаслідок лібералізації в Європі діє конгломерат об'єднаних між собою регіональних ринків (Балтія, Східна Центральна Європа, Західна Центральна Європа, Південна Центральна

Європа, Північна Європа, Південно-Західна Європа, Південно-Східна Європа та “Франція–Великобританія–Ірландія”) [5, с. 47]. Попри це, у країнах Європейського Союзу зберігаються, з одного боку, тенденція до регульованих постачань електроенергії (у Болгарії, Естонії, Литві, Латвії, Угорщині, Польщі, Румунії, Словачії), а з іншого – регульовані тарифи для населення (у Франції й Італії).

Варто відзначити, що в Європі діє система комітології (комітетів), створена національними урядами країн-учасниць ЄС, для того щоб обмежити політичні амбіції Європейської Комісії (ЄК). У більшості випадків кожен спеціальний комітет може вирішувати галузеві питання самостійно й асистувати ЄК, наприклад, у питаннях ліцензування виробництва небезпечних хімічних речовин, дозволу на імпорт в ЄС рідкісних рослин. За правилами комітології функціонує Європейська група регуляторів в електроенергетичній і газовій сфері (The European Regulators’ Group for Electricity and Gas), створена рішенням ЄК 11 листопада 2003 р. [4]. Вона (група) є дорадчим органом, що складається з незалежних національних регуляторів 27 країн-учасниць (голів національних агенцій з енергетичного регулювання). Головне завдання зазначеної групи полягає у просуванні лібералізації енергетичних ринків.

Європейська група регуляторів в електроенергетичній і газовій сфері співпрацює з такими організаціями, як Флорентійський форум з електроенергетики та Мадридський форум з газу. Аналіз інформації [5, с. 44–46], розміщеної ЄК в контексті співпраці з Флорентійським форумом з електроенергетики, дозволяє стверджувати про зростання попиту на електроенергію та її пропозиції, а також цін на неї (таблиця), що в ЄС різняться залежно від сфери, у якій вона використовується – найнижчу ціну встановлено для промисловості, а найвищу – для домогосподарств.

Таблиця

Еволюція цін на електроенергію в країнах ЄС (2010–2050 рр.), € / МВт-год

№ з/п	Види витрат	2010 р.	2020 р.	2030 р.	2050 р.
1	Капітальні витрати (Annual capital costs)	34	45	41	39
2	Змінні витрати, наприклад на паливо (Variable and fuel costs)	37	41	38	36
3	Фіксовані витрати, пов’язані з передаванням, розподілом і збутом електроенергії (Transmission, distribution and sales Costs)	13	16	16	15
4	Інші витрати, зокрема на імпорт (Other costs)	2	10	6	1
5	Акцизи, податки (Excise and VAT taxes)	17	20	21	22
6	Середня ціна електроенергії для кінцевих споживачів (Average price of electricity for final demand sectors (after tax))	131	172	172	169

Джерело: складено на підставі [5].

Європейські аналітики зауважують, що з часом структура витрат дещо зміниться: капіталомісткі інвестиції викликать відповідне збільшення компонентів капітальних витрат. Проте в країнах Західної Європи зростання попиту на електроенергію планується задовольняти за рахунок атомної та відновлюваної енергетики [Там само, с. 46, 49].

Слід підкреслити, що для України актуальним є створення умов функціонування прозорого конкурентного ринку електроенергії, перехід до ринку двосторонніх договорів і ринку, що балансує, які відповідають третьому пакету Енергетичного Співтовариства. Це дозволить забезпечити розв'язання проблем боргів, перехресного субсидування одних споживачів за рахунок інших, відокремлення видів діяльності з передавання та постачання електричної енергії та ін., через що оновлення потребує державноуправлінської інструментарій в електроенергетичній галузі. Саме держава в особі регуляторних органів має забезпечити конкуренцію у виробництві, передаванні, постачанні електроенергії шляхом розроблення моделі ринку, його правил та аргументоване упровадження Директиви 2009/72/ЄС “Про загальні правила внутрішнього ринку електроенергії” [4].

На підставі проведеного аналізу дійдемо висновку щодо наявності значної подібності в досвіді реформування електроенергетики в Україні та в країнах ЄС, особливо у прагненні до найбільш повного роздержавлення галузі. Для європейських держав виявилася властивою концепція реформування організаційної структури галузі, що передбачала радикальну лібералізацію. Значна подібність спостерігається й у питанні формування оптового ринку, який вимагав внесення зміни до первісної форми, що виявилася непрозорою, надмірно складною й корупціємісткою. Як загальні негативні наслідки в розвитку електроенергетичної галузі варто відзначити широкий спектр таких проблем, як зростання цін на електроенергію та послуги, відмова від соціальної спрямованості електроенергетики, скорочення обсягів виробництва та кількості робочих місць.

Український досвід реформування галузі порівно з досягнутими позитивними результатами в країнах ЄС слід визнати невдалим. Вітчизняна електроенергетика вимагає перетворень з метою виправлення допущених у процесі попереднього реформування недоліків.

Шляхи реформування електроенергетики країн Західної Європи є найбільш підходящим до умов нашої держави, що має особливу цінність у контексті євроінтеграції енергетичної галузі України й активізації експортної спрямованості співпраці з означеними вище країнами.

Узагальнення європейського досвіду державного регулювання електроенергетики дозволяє виділити такі особливості в удосконаленні механізмів, форм, функцій і методів державного регулювання цієї галузі в Україні:

– аргументоване запровадження цілеспрямованого контролю (моніторингу) за галуззю;

– вивчення й упровадження німецького досвіду – підходів до тарифоутворення в секторі електроенергетики, та англійського досвіду – державних методів ефективної нейтралізації негативних наслідків, що неминуче виникають під час кардинального реформування галузі, а також порядку приватизації найбільш прибуткових державних електроенергетичних компаній у цілях отримання додаткових державних доходів, які потім можуть бути перерозподілені для санації галузі, у тому числі й фінансової підтримки збиткових підприємств;

– обґрунтування можливості ефективного використання досвіду Скандинавських країн щодо згладжування та подальшого усунення структурних диспропорцій в електроенергетиці.

Аналіз результатів перетворень в електроенергетиці України диктує необхідність прийняття низки додаткових заходів щодо вдосконалення державного регулювання. Зокрема, вимагають перегляду погляди на роль такого регулювання в галузевому аспекті в напрямі його посилення через кризу ліберально-монетарної економічної школи.

На допомогу може прийти досвід країн Західної Європи, де встановлено залежність між кінцевою ефективністю перетворень в електроенергетиці та ступенем відмови від державного регулювання цієї сфери. Найважливішою умовою результативності реформ є об'єктивний і зважений підхід влади до процесу перетворень, тісно взаємопов'язаний із необхідністю проведення підготовки галузі до реформування. Серед іншого доцільним видається вибір конкретної концептуальної моделі, що найбільш адекватно відповідає вимогам ринку та накресленим цілям. За своїми ключовими ознаками вітчизняна концептуальна модель організації ринку електроенергії має нагадувати фінську модель конкурентного ринку електроенергії. Однак упровадженню такої моделі й зарубіжних практик мають передувати системні дослідження проблем та умов функціонування електроенергетичного комплексу в Україні.

Важливе значення для України має також приведення вітчизняної правової бази у відповідність до європейської, адже правове регулювання становить підґрунтя для формування вектора розвитку електроенергетичної галузі та визначає особливості взаємин господарських суб'єктів.

Крім того, необхідне збереження державного регулювання електроенергетичної галузі в Україні на всіх етапах реформування. Ефективність функціонування галузі забезпечується збереженням відносного паритету “лібералізація – державне регулювання”. Радикальна спрямованість лібералізації може призводити до виникнення в електроенергетиці істотних проблем, а саме: необґрунтованого зростання тарифів, скорочення обсягів вироблення електроенергії, банкрутства об'єктів галузі, регіональної монополізації, посилення структурних диспропорцій, відсутності стратегії розвитку тощо.

Аналіз концептуальних засад державного регулювання електроенергетики за кордоном дозволив сформулювати основні принципи дієвого державного регулювання електроенергетики в Україні. До них віднесено принцип провідної ролі держави у визначенні стратегічних напрямів розвитку такої галузі, принцип змішаної економіки, принципи адекватності, ефективності й виваженості тощо.

Отже, урахування позитивного досвіду окремих країн у регулюванні електроенергетичної галузі є не тенденцією або трендом, а однією з першорядних умов ефективного розвитку цієї галузі в Україні.

Література:

1. Основні питання політики розвитку електроенергетичної галузі України : аналіт. доп. / А. І. Шевцов, В. О. Бараннік, М. Г. Земляний, Т. В. Рязова. – Дніпропетровськ : Регіон. філія Нац. ін-ту стратег. досліджень у м. Дніпропетровську, 2011. – 89 с.
2. Слупський Б. Основні моделі ринків електроенергетики та особливості їх державного регулювання: порівняльний аналіз / Б. Слупський // Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09sbvtpa.pdf.
3. Туkenov A. A. Рынок электроэнергетики: от монополии к конкуренции / А. А. Туkenov. – М. : Энергоатомиздат, 2007. – 416 с.
4. European Union law. – Access to : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>.
5. EU energy, transport and GHG emissions, trends to 2050 // Official web-site of European Commission. – Access to : <http://ec.europa.eu/energy/en/publications>.

Yevdokimov V. A. Conceptual framework of the state control of electric energy branch abroad.
It was defined that the formation and the functioning of the state control of the development of electric energy branch abroad is performed within four conceptual models, which are transitional relative to each other and are direction from Ukraine.

Key words: state regulation, mechanisms, models, electrical energy sector.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

УДК 35.08

І. А. Ісаєнко,

*ст. викл. кафедри політології та державного управління
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова,
м. Київ*

ЄВРОПЕЙСЬКА ЯКІСТЬ ЯК ОСНОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Досліджено питання впровадження систем управління якістю, що побудовані за принципами всеохопного управління якістю або на основі стандартів, зі створенням відповідної законодавчої та нормативно-правової бази з урахуванням європейських стандартів і вимог для вирішення проблеми забезпечення гарантованого рівня якості у вітчизняній державній службі, підвищення рівня її якості. Розглянуто застосування в Україні в 2008–2010 рр. у межах пілотного проекту досвіду Європейського Союзу щодо запровадження в державну службу стандартів ISO 9001:2000, CAF для забезпечення результативності та ефективності процесів та гарантування якості послуг.

Ключові слова: державна служба, якість, ефективність державної служби, якість послуг, стандарти, європейська якість.

Питання, пов'язані з організацією та діяльністю вітчизняного інституту державної служби, актуалізувалися останнім часом з кількох причин, серед яких основне місце посідає необхідність імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами – з іншої, укладеної 27 червня та ратифікованої 16 вересня 2014 р. Угода про асоціацію передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ із дотриманням встановлених жорстких графіків. Якісне та своєчасне виконання взятих на себе зобов'язань потребуватиме відповідної спроможності органів державної влади, що передбачає, насамперед, наявність компетентних державних службовців.

Особливо гостро постають сьогодні проблеми підвищення ефективності державної служби, і їх необхідно вирішувати швидко та з урахуванням успішного досвіду реформ державної служби в європейських країнах. Як показують дослідження й рекомендації вітчизняних та закордонних науковців, основу підвищення ефективності державної служби складає якість, і зокрема якість послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування населенню та іншим споживачам.

З метою вирішення цих та інших проблем у системах державного управління європейські країни здійснювали активний пошук інструментів для вдосконалення цих систем. Результатом пошуків стало на початку 1990-х рр. своєрідне запозичення технології впровадження системи управління якістю в державну службу, завдяки чому передбачалося підвищення ефективності як самої державної служби, так і органів державної влади та місцевого самоврядування загалом. Стандарти європейської якості, які досить успішно впроваджувалися і в державну службу держав – членів ЄС, з часом стали основою підвищення її ефективності. З міркувань можливості застосування європейської якості у вітчизняній державній службі окреслена тематика і є предметом нашого дослідження.

Останнім часом зросла кількість досліджень як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду, зокрема європейського, про природу та особливості функціонування інституту державної служби [1; 4; 5; 8; 9; 11; 124 14].

Системи управління якістю, зокрема в контексті дослідження проблем управління персоналом, розглядалися у працях вітчизняних науковців Ю. Адлера, А. Глічова, П. Калити, Н. Гладуш, Т. Маматової та ін. Певний внесок у розвиток теорії, методології та історії розвитку управління якістю продукції зробили такі науковці, як А. Глічов, М. Круглов, І. Крижанівський, О. Лосицький, Т. Корнеєва, Е. Коротков, А. Фейгенбаум, Г. Тагуті, Е. Шилінг, Х. Вадсвордт, Т. Сейфі, Ю. Ребрін.

Загалом спостерігаються певні тенденції поступового формування теоретико-прикладного масиву у сфері державного управління, що дає змогу визначати ступінь розвитку національної системи державної служби у зіставленні з наявними в європейських країнах аналогічними системами з метою подальшого забезпечення її інституційного розвитку та модернізації.

Сьогодні, на нашу думку, уже потрібно вивчати більш конкретні, і навіть специфічні, питання, пов'язані з державною службою як основним інструментом усієї системи державного управління. Важливо також фахово аналізувати численні матеріали про державну службу зарубіжних країн, у яких містяться не завжди коректні чи правильні переклади з іноземних мов тих чи інших понять, термінів, словосполучень, категорій, які ще більше ускладнюють і без того непрості ситуації, явища і процеси, що мають місце в цьому суспільному інституті.

Метою статті є вивчення питань якості, зокрема європейської якості за відповідними стандартами, що застосовуються для підвищення ефективності державної служби.

Друга половина ХХ ст. ознаменувалася на Європейському континенті появою спочатку трьох Європейських Співтовариств, а потім – Європейського Союзу (ЄС), у державах-членах якого розпочались процеси активного реформування державного управління. Головною характерною рисою цього реформування, що розпочалося приблизно в 1970-х рр., був перехід до “сервісної” моделі держави, що зумовило переформатування діяльності державних інституцій на надання послуг громадянам. При цьому громадян почали сприймати не лише як пасивних платників податків, а й як активних клієнтів, які користуються послугами державних службовців, котрі працюють у системі державного управління. Національні системи державної служби з часом ставали все більш прозорими і підконтрольними громадянам, а відносини між ними набували так званого ринково-клієнтарного характеру.

Як справедливо наголошується в науковій літературі, головними проблемами, що заважають органам державної влади та органам місцевого самоврядування в наданні якісних послуг, які називають адміністративними, державними, управлінськими тощо, є:

- некомпетентність співробітників установ (відсутність необхідних знань, навичок, досвіду, незнання або неправильна інтерпретація чинних законів та нормативних актів);

- невідповідне ставлення до клієнтів (відсутність бажання допомогти та позитивного ставлення до пересічних громадян);

- тривалі терміни розгляду та вирішення справ (черги, переадресування до різних підрозділів, велика кількість осіб, які беруть участь у вирішенні досить простих та прозорих справ);

- корупція серед чиновників та службовців державних установ та організацій;

- велика кількість різного роду анкет та формулярів, що їх необхідно заповнювати або надавати, звертаючися до органів влади [3, с. 28].

Для виправлення ситуації в центральних-східних країнах – членах ЄС та для забезпечення гнучкості ринку праці, надання соціальних гарантій на робочому місці, а також беручи до уваги сегментацію ринків праці, у листопаді 2006 р. Європейська Комісія запропонувала обговорення “зеленої книги” – “Модернізація трудового законодавства відповідно до вимог 21 століття” [22].

Запропоновані цією книгою зміни до трудового законодавства пов’язано з визначенням та змінами статусу зайнятого населення, диверсифікацією форм “нетипової” зайнятості, організацією роботи тимчасових агентств працевлаштування, організацією робочого часу працівників, забезпеченням мобільності працівників, вирішенням питань нелегальної зайнятості. Як показують результати досліджень у сфері людських ресурсів, організації та установи загалом мають різний рівень розвитку. Подеколи цей рівень високий, але переважним чином рідко використовуються належні принципи, процедури та інструменти кадрової політики. Наявні низький рівень управління кадрами та відсутність системних рішень у кадровій політиці зумовлюють невисокий рівень стандартизації та послугують підґрунтям для неефективної діяльності. Н. Колісниченко зазначає, що якісна підготовка професійних кадрів сприяє подоланню цих проблем [7, с. 193].

Одним із найдієвіших інструментів вирішення проблем у функціонуванні інституту державної служби визнано в європейських країнах впровадження систем управління якістю (далі – СУЯ), побудованих за принципами всеохопного управління якістю (TQM) або на основі стандартів [2, с. 32]. Загальноприйнятою аббревіатурою концепції “загального управління якістю” є TQM (Total Quality Management).

Розвиток теорії управління якістю розпочався ще наприкінці 1940-х – 1950-х рр., коли було введено в науково-практичний обіг використання поняття “загальний контроль якості” (Total Quality Control – TQC), що складається з етапів розроблення якості, підтримки якості та поліпшення якості, а також поняття одночасного інжинірингу та “вартості якості” [2].

TQM включає два механізми: забезпечення гарантованого рівня якості (QA – Quality Assurance) та підвищення рівня якості (QI – Quality Improvements) Перший підтримує необхідний рівень якості й полягає в наданні компанією або організацією певних гарантій, що дають клієнту впевненість у даному товарі або послуді. Другий передбачає, що рівень якості необхідно не лише підтримувати, а й підвищувати, відповідно підвищуючи рівень гарантій. Якість націлює на вдосконалення в цілому і саме тому залучає до цього процесу всіх людей, які працюють у компанії, – від директора до рядового працівника [2].

Для вирішення проблеми забезпечення гарантованого рівня якості (QA – Quality Assurance) в державній службі та підвищення рівня її якості необхідно, насамперед, створити відповідну законодавчу та нормативно-правову базу. Заради справедливості варто зауважити, що за минулих півтора десятка років в Україні створено досить потужну нормативно-правову базу становлення й розвитку державної служби, зокрема і з урахуванням європейських стандартів і вимог. Проте втілення у практику положень правових актів потребує окремих ретельних досліджень.

До найбільш важливих правових актів у сфері державної служби, прийнятих у минулі роки, можна віднести: Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 березня 2004 р. [6]; укази Президента України: “Про Стратегію реформування

системи державної служби в Україні” від 14 квітня 2000 р. [16], “Про Комплексну програму підготовки державних службовців” від 9 листопада 2000 р., [18], “Про державну програму з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки” від 13 грудня 2003 р. [20], “Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 рік” від 5 січня 2004 р., [17], “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р., [15], “Про підвищення ефективності системи державної служби” від 11 лютого 2000 р. [19], “Про План заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи” від 20 січня 2006 р. № 39 [21]; розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження заходів щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна – ЄС” від 26 квітня 2007 р. № 238-р [13].

Особливої уваги заслуговує Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (далі – Концепція), оскільки саме вона визначила шляхи вдосконалення вітчизняної державної служби відповідно до загальних засад її функціонування в державах Європейського Союзу [15]. Ухвалення цього документа цілком можна вважати реальною дією в комплексі заходів європеїзаційного характеру у сфері державного управління, ключовим елементом якого, як наголошується в Концепції, є державна служба.

Варто зазначити, що з того часу і до сьогодні не приймалося подібного роду документів про адаптацію державної служби України до європейських стандартів. Аналіз положень вищезгаданої Концепції показує факт усвідомлення тодішнім керівництвом держави потреби активного реформування державного управління, зокрема державної служби як її ключового елемента, відповідно до Копенгагенських і Мадридських критеріїв. Про це чітко йдеться в розділі “Загальні засади”, одне з положень яких говорить, що з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн – членів ЄС набуває особливо актуального значення. Проте в Концепції відсутній принаймні перелік цих засад, що певною мірою збіднює цей важливий документ.

Серед багатьох важливих положень Концепція містить такі, що спрямовані на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні у межах його адаптації до стандартів ЄС, що, зрештою, сприятиме повнішій реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

Попереднє реформування інституту державної служби в межах Концепції включало три етапи, на яких законодавчо закріплювалися принципи діяльності та засади організації системи державної служби, упроваджувалося нове законодавство, розбудовувалися та вдосконалювалися нові інституції на основі так званого процедурного підходу, спрямованості на результат і застосування інформаційних технологій.

Заплановане на першому етапі законодавче закріплення принципів діяльності та засад організації системи державної служби стало підґрунтям реального напрацювання основоположних принципів та підходів до правового регулювання відносин у сфері державної служби. Другий етап (2006–2007 рр.) передбачав

практичне упровадження нового законодавства про державну службу, а саме: розроблення й ухвалення підзаконних актів, необхідних для упровадження нових законів; проведення публічних кампаній інформаційно-просвітницького характеру щодо ключових положень нового законодавства про державну службу; розвиток персоналу в системі державної служби; підвищення соціального та матеріального статусу державних службовців.

На третьому етапі (2008–2010 рр.) заплановано було здійснити низку заходів, спрямованих на розбудову та вдосконалення нових інституцій на основі процедурного підходу, спрямованості на результат і застосування інформаційних технологій. Сюди входило запровадження систем управління якістю, зокрема з використанням досвіду Європейського Союзу (відповідно до стандартів ISO 9001:2000, CAF (Common Assessment Framework – англ.; “спільна оцінна рамка” – укр.) та ін.), у контексті забезпечення результативності та ефективності процесів та гарантування якості послуг. Крім того, заплановано розвиток електронного урядування (e-governance – англ.) за такими напрямками, як створення корпоративної мережі системи державної служби; удосконалення бази даних і системи кадрового забезпечення та оцінювання персоналу; запровадження електронного документообігу; поширення практики безперервного дистанційного навчання державних службовців.

У межах даного проекту було проведено діагностичний аудит діяльності Голодержслужби на відповідність до вимог стандарту; визначено основні категорії споживачів та основні послуги, що надаються Голодержслужбою; визначено та попередньо описано всі процеси, що здійснюються в Голодержслужбі; розпочато роботу над розробленням документації системи управління якістю. Наприкінці першого півріччя 2005 р. було заплановано сертифікувати систему управління якістю Голодержслужби на відповідність до міжнародного стандарту ISO 9001:2000. Наступним кроком було поширення досвіду Голодержслужби на всі органи державної влади та їхні апарати.

Пілотний проект щодо запровадження системи управління якістю в Голодержслужбі за європейським стандартом ISO 9001:2000 був першим кроком до створення досконалішої системи реформування не лише державної служби, але й системи державного управління в цілому, що відповідало загальноприйнятому в Європейському Союзі стандарту CAF, тобто “спільній оцінній рамці”. Європейський стандарт CAF є продуктом тривалої роботи 15 міністрів із питань державного управління в державах – членах ЄС і поєднує в собі найпрогресивніші підходи систем управління якістю, що застосовуються в бізнесі, але, водночас, адаптовані до потреб та особливостей державного управління.

Сертифікація за стандартом ISO 9001:2000 стала найпростішим інструментом гарантування споживачам якісного надання послуг інституцією, тобто суб'єктом державного управління. Цей стандарт передбачає регламентацію всіх процесів системи, чіткий розподіл обов'язків в інституції та перевіряє, чи кожний процес виконується належним чином.

Більш досконалою формою управління якістю надання державних послуг вважається стандарт CAF, що не містить детальних інструкцій, але є надзвичайно гнучким і використовується як інструмент для постійного самовдосконалення суб'єкта державного управління. Він вимагає від керівництва і працівників інституції високого ступеня усвідомлення самої системи управління якістю державних послуг, що

надаються, та дієвих організаційних механізмів її упровадження. Серед основних принципів “спільної оцінної рамки” виділяються:

- спрямованість на окремі особливості системи державного управління;
- практичність інструментарію для державних службовців, які прагнуть підвищити ефективність та результативність діяльності своїх інституцій;
- поєднання різноманітних підходів до побудови системи управління якістю та забезпечення їхнього наскрізного використання в усіх органах державного управління в різних країнах;
- запровадження єдиних критеріїв, що дають можливість порівнювати результативність та ефективність діяльності різних органів державного управління в різних країнах ЄС.

Варто також наголосити, що стандарт САФ пропонував дев’ять критеріїв оцінювання та досить гнучкий інструментарій їхнього використання. Зокрема, це такі критерії, як “лідерство”, “управління персоналом”, “стратегія та планування”, “управління зв’язками та ресурсами”, “управління процесами та ресурсами”, “задоволення інтересів споживачів / клієнтів”, “задоволення потреб колективу та працівників”, “задоволення інтересів суспільства та громади” і, зрештою, “реалізація місії та цілей інституції”. Практичне застосування цих критеріїв забезпечується дотриманням певної процедури, що включає такі складові, як інновація та навчання, спроможність (вхід) і результат (вихід).

На цей час розроблено основні підходи до реформування державної служби згідно з європейськими стандартами і вимогами. Ідеться про величезну роботу організаційно-методичного характеру, яку цілеспрямовано, послідовно і ґрунтовно здійснює Національне агентство України з питань державної служби.

Водночас, державна служба поки не стала тією професійною ланкою, яку задумувалося в 1993 р. із прийняттям Закону України “Про державну службу” та в подальші роки в низці стратегічних документів щодо її реформування. Підтвердженням цього факту є 130-те місце серед 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності країни в 2014 р. за показником якості державних інституцій, 144-те місце серед 177 держав у 2013 р. за індексом сприйняття корупції [10].

Сьогодні Нацдержслужбою розроблена нова редакція Закону України “Про державну службу”, яка схвально оцінена громадськістю та експертами програми SIGMA. Публічна презентація законопроекту відбулась 1 грудня 2014 р. за участю представників громадського та експертного середовища, а 24 грудня 2014 р. на засіданні Національної Ради реформ. 23 квітня 2015 р. зазначений законопроект було прийнято в першому читанні.

Крім того, на виконання зобов’язань у межах Контракту для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня поточного року, Нацдержслужбою розроблений проект Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що активне реформування національних систем державного управління в державах – членах ЄС в 1970-х рр. характеризувалося переходом до “сервісної” моделі держави, що зумовило переформатування діяльності державних інституцій на надання послуг громадянам, усе більшу прозорість і підконтрольність державних служб громадянам, формування між громадянами та державними службовцями нового типу відносин так званого ринково-клієнтарного характеру.

Одним із найдієвіших інструментів вирішення проблем у функціонуванні інституту державної служби в європейських країнах визнано упровадження систем управління якістю, побудованих за принципами всеохопного управління якістю або на основі стандартів.

З метою вирішення проблеми забезпечення гарантованого рівня у вітчизняній державній службі та підвищення рівня її якості за минулих півтора десятка років створено досить потужну законодавчу й нормативно-правову базу, зокрема завдяки врахуванню європейських стандартів і вимог, на основі якої відбулося становлення й розвиток державної служби, що, зрештою, сприятиме повнішій реалізації конституюційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

Пілотний проект в 2008–2010 рр. щодо запровадження системи управління якістю в Головердержслужбі за європейським стандартом ISO 9001:2000 став першим кроком до створення досконалішої системи реформування не лише державної служби, але й системи державного управління в цілому, що відповідало загальноприйнятому в Європейському Союзі стандарту САФ, тобто “спільній оцінній рамці”

Сьогодні необхідно продовжити реалізацію подібних проектів, що дасть змогу активніше реформувати державну службу та всю національну систему державного управління, оскільки успішна реалізація державних стратегій європейського вибору України прямо залежить від ефективності функціонування інституту державної служби.

Предметом подальших наукових розвідок має стати дослідження механізмів реалізації законодавчих та нормативно-правових актів у сфері державної служби, виявлення перешкод та негативних наслідків від втілення у практику політико-правових положень у сфері державної служби.

Література:

1. *Боссарт Д.* Державна служба в країнах – кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке. – К. : Міленіум, 2004.
2. *Всеобщее управление качеством (TQM) : учеб. для вузов ; под ред. О. П. Глудкина.* – М. : Радио и связь, 1999. – 600 с.
3. *Горецька Т. О.* Процес глобалізації як чинник реформування (на прикладі державної служби Республіки Філіппіни) / Т. О. Горецька // *Державне управління: теорія та практика* : [електрон. наук. фах. вид. Нац. акад. держ. управління при Президентові України]. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Goretska.pdf>.
4. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
5. *Європейський досвід державного управління* : курс лекц. / [уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
6. *Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 берез. 2004 р.* // *Уряд. кур’єр.* – 2004. – № 74 (2737). – (20 квіт.).
7. *Колісниченко Н. М.* Кадрова політика в країнах Центрально-Східної Європи – держав – членів Європейського Союзу // *Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України* : монографія / [кол. авт.] ; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 415 с.
8. *Колісниченко Н. М.* Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні = Civil Service in the EU. Europeanisation and Capacity building of the Ukrainian Civil Service : навч. посіб. / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 248 с.

9. Озірська С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : наук.-аналіт. дослідження / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.

10. Підготовлено нову законодавчу базу у сфері державної служби. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1566-підготовлено-нову-законодавчу-базу-у-сфері-державної-служби>.

11. Професійна державна служба європейське майбутнє України : матеріали міжнар. конф. за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення держ. політики, у Києві 21 черв. 2005 р. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 112 с.

12. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика ; Центр політико-правових реформ. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2007 р. № 238-р “Про затвердження заходів щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна – ЄС”.

14. Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / [кол. авт.] ; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 415 с.

15. Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” // Уряд. кур’єр. – 2004. – № 50 (2713). – 17 берез.

16. Указ Президента України “Про стратегію реформування системи державної служби в Україні” від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

17. Указ Президента України “Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 рік” від 5 січня 2004 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

18. Указ Президента України “Про Комплексну програму підготовки державних службовців” від 9 листоп. 2000 р. // Уряд. кур’єр. – 2000. – № 1227. – (6 груд.).

19. Указ Президента України “Про підвищення ефективності системи державної служби” від 11 лют. 2000 р. (зі змінами, внесеними згідно з указами Президента України № 1/2003 (1/2003) від 4 січ. 2003 р., № 280/2004 (280/2004) від 5 берез. 2004 р.). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

20. Указ Президента України “Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки” від 13 груд. 2003 р. № 1433/2003 // Уряд. кур’єр. – 2003. – № 244. – (25 груд.).

21. Указ Президента України “Про План заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи” від 20 січ. 2006 р. № 39.

22. Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century. – COM (2006) 708. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber &lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=708.

Isaienko I. A. European quality as a basis to increase the efficiency of civil service.

This article explores issues related to: the implementation of quality management systems, which are based on the principles of overall quality management or on the basis of standards; creating an appropriate legislative and regulatory framework, taking into account European standards and requirements to solve the problem of providing guaranteed level of quality in the national civil service and increasing the level of quality; application in Ukraine in 2008-2010 as part of the pilot project the EU experience on implementation to civil service standards “ISO 9001: 2000”, “CAF” to ensure the effectiveness and efficiency of processes and quality assurance.

Key words: civil service, quality, efficiency of public service, quality of service, standards, European quality.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

УДК 351:37.046.16

Т. А. Луценко,

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

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано напрями і механізми державного регулювання науки в зарубіжних країнах. Удосконалено теоретичні підходи зарубіжного досвіду до розвитку системи державного управління наукою. Проаналізовано сучасний стан розвитку наукової та науково-технічної діяльності в різних країнах світу зі стабільною економікою.

Ключові слова: державне регулювання, наука, наукові дослідження, орган державної влади, прикладні дослідження, стратегія, фінансування.

Особливості організації системи державного регулювання науки залежать від історичних традицій, часу інституціоналізації державної наукової політики (а тому – міри запозичення досвіду інших країн), а також від рівня тих завдань, що стоять перед наукою конкретної країни. Зазвичай, немає єдиного органу управління, відповідального за стан усієї науки та інноваційної діяльності. Уряди більшості розвинених у науково-технічному плані країн розглядають наукову й інноваційну діяльність як компоненти єдиного процесу, а тому їхнє регулювання жорстко не розмежовується. Різні відомства можуть мати у своїй структурі підрозділи, що регулюють питання розвитку науки й інноваційної діяльності.

Проблеми державного регулювання наукової й науково-технічної діяльності та механізмів фінансування науки розглянуто у працях науковців і практиків, а саме: О. Амосова, В. Дорофійенка, Б. Малицького, В. Огаренка, Н. Якимчук, О. Ядранської та ін. Проте зарубіжному досвіду державного регулювання науки було приділено недостатньо уваги.

Метою статті є проаналізувати міжнародний досвід державного регулювання науки та інноваційної діяльності: основні його форми та напрями.

У всіх країнах продовжується зростання видатків приватного сектора на наукові дослідження та розробки. Німеччина має особливу систему організації наукових досліджень, що є федеральною системою з розподілом обов'язків між федеральним і місцевим урядом. Сама ж система поділяється на сектор вищої освіти і сектор наукових досліджень. Державне фінансування різних аспектів досліджень організовано трьома способами: з федерального бюджету; з місцевих бюджетів (наприклад, ВНЗ, НДІ); спільно з федерального і місцевого бюджетів.

Бюджетні дослідні організації національного значення, фінансовані спільно з федерального і місцевого бюджетів, нині об'єднано в чотири великих мережі. Фінансова підтримка для проведення наукових досліджень і розробок надходить із трьох джерел. Перший з них – бюджет держави, що покриває третину всіх німецьких витрат на науку. Другий – приватні фірми. Декілька відсотків у фінансуванні науково-дослідної та експериментально-конструкторської роботи (НДЕКР) припадає на фонди і приватні

некомерційні організації. У 2000 р. Радою з науки були прийняті Тези майбутнього розвитку системи вищої освіти і наукових досліджень у Німеччині, у яких виділено магістральні напрями процесу реформування на найближчі 10–15 років [2]:

1. Збільшення науково-дослідних можливостей інститутів.
2. Збільшення загального обсягу державного фінансування наукових досліджень.
3. Найбільш ефективно розпорядження наявними фондами.
4. Гарантування належного й адекватного постачання НДІ дослідниками.

Поточний процес реформування науки в Німеччині є кульмінацією майже 30-річних суперечок відносно всім відомих недоліків у системі організації наукових досліджень. Протягом останніх 10 років проводилося розширене оцінювання ВНЗ і науково-дослідного сектора з метою максимально ефективного проведення реформ.

Національний центр наукових досліджень Франції (Centre National de la Recherche Scientifique – CNRS) – провідна державна установа фундаментальних досліджень. CNRS входить до міністерства наукових досліджень і технологій, має в розпорядженні власний штат науковців і автономне фінансування, має 18 представництв на території країни і більше десятка – за кордоном. У CNRS входять власні дослідні лабораторії та групи, а також два інститути – Національний інститут наук про Всесвіт і Національний інститут ядерної фізики і фізики елементарних часток. CNRS має певний пріоритет під час розподілу державних наукових субсидій – на його частку припадає 25 % усіх засобів, виділених на невоєнні дослідні потреби [1]. Пріоритетами політики CNRS на найближчий час оголошено:

- примат фундаментальних досліджень;
- орієнтацію на запити суспільства та врахування оновлення багатьох наукових дисциплін;
- розвиток взаємодії з установами вищої освіти, іншими науковими установами, регіонами, з економічними, індустріальними і сервісними структурами;
- створення єдиного європейського наукового простору;
- створення нових інструментів оцінювання і просування інновацій;
- відкритість і відповідальність перед суспільством і громадянами.

Отже, у Франції реалізується система державного управління наукою. При цьому необхідно відзначити досить низьку частку адміністративних витрат. Друга особливість функціонування фундаментальної науки у Франції полягає в тому, що основною структурною одиницею є не інститут (їх у складі CNRS усього два), а лабораторія. При цьому абсолютна більшість лабораторій мають подвійне підпорядкування (здебільшого, спільно з університетами), проте в усіх лабораторіях, що співробітничать з CNRS, незалежно від їхніх статусу і приналежності, реалізується єдина політика, діють єдині правила створення, контролю й ліквідації лабораторій та координації їхньої діяльності, встановлювані CNRS [5, с. 63].

Провідна наукова організація Італії – CNR – Національна дослідна рада. Це громадська організація; обов'язок якої полягає в тому, щоб виконувати, просувати, поширювати, передавати і покращувати дослідну активність в основних секторах зростання знань і застосування цих знань для наукового, технологічного, економічного і соціального розвитку країни.

Основним джерелом фінансування CNR є держава, але ринок також вносить свою частку: до 30 % прибутків CNR отримує від робіт на зовнішні замовлення і за угодами з фірмами, контрактами з Європейським Союзом та міжнародними організаціями. Частка адміністративних витрат CNR – 9 % – найвища серед країн,

що розглядаються нами. Головні інститути CNR, відповідальні за певні сектори дослідження:

- INFN – Національний інститут ядерної фізики;
- INGV – Національний інститут геології та вулканології;
- INAF – Національний інститут астрофізики;
- ASI – Італійське космічне агентство [4, с. 81].

Отже, для низки країн ЄС характерна певною мірою схожа система організації, управління й фінансування фундаментальних досліджень (континентальна модель). Її характерними ознаками є висока частка державного (бюджетного) фінансування досліджень і розробок, а також наявність великих наукових інститутів, що історично склалися, – співтовариств, що беруть участь в управлінні й фінансуванні фундаментальної науки. При цьому на національному рівні визнано, що наявна модель надмірно бюрократизована і не відповідає сучасним викликам і загрозам, тому потребує реформування.

Зокрема, відзначається низький рівень результативності :

- недостатнє патентування наукових результатів;
- неефективне використання результатів бюджетних наукових досліджень;
- низький рівень участі в науково-дослідних і освітніх програмах, що фінансуються ЄС.

Відповідно, виділяються небезпеки, що стоять перед європейською наукою:

- старіння дослідників;
- ускладненість адміністративної системи;
- негнучкість системи наукових досліджень;
- регіональний дисбаланс, концентрація наукового потенціалу в столичних регіонах;
- відтік мізків; низька привабливість наукової кар'єри;
- низький рівень інтернаціоналізації науки.

Особливості організації фундаментальної науки в США полягає в тому, що фундаментальні дослідження проводяться переважно в науково-дослідних центрах і лабораторіях вищих навчальних закладів. При цьому значна частина національних лабораторій управляється на конкурсній основі неурядовими організаціями за результатами конкурсів. Така організація досліджень академічного характеру дозволяє не лише швидко коригувати пріоритети в напрямках досліджень за рахунок зміни пріоритетів у фінансуванні, але і швидко включати результати цих досліджень до навчальних програм, а також залучати до наукової діяльності здібних студентів. У США відсутнє спеціалізоване міністерство науки. За підтримку в країні фундаментальних досліджень відповідають низка департаментів – Державний департамент енергетики (10 % від загального фінансування фундаментальних досліджень в США в 2012–2014 рр.), Державний департамент охорони здоров'я (57 % фінансування в 2012–2014 рр.), Державний департамент оборони (5 % фінансування в 2012–2014 рр.), Державний департамент сільського господарства (3 % фінансування в 2012–2014 рр.), NASA (9 % фінансування в 2012–2014 рр.) і Національний науковий фонд США (13 % фінансування в 2012–2014 р.) [5, с. 67].

Головним принципом є розподіл коштів на конкурсній основі. Частка грантів у бюджеті кожного з державних департаментів складає не менше 50 %, а часто – перевищує це число. Важливо також, що в США відсутня чітке прив'язування

отримання гранту до певних департаментів. Це означає, що, наприклад, Національний інститут охорони здоров'я фінансує не лише свої структурні підрозділи, але і зовнішні науково-дослідні лабораторії, котрі ведуть дослідження за напрямами, що збігаються зі стратегічними завданнями інституту.

Попри уявне благополуччя, у науково-дослідній системі США накреслилася низка негативних тенденцій, котрі, на думку деяких експертів, полягають у такому: відсутність тривалих інвестицій промисловості у фундаментальну науку; вимоги “спростити” підтримку фундаментальних досліджень і підпорядкувати їх єдиному урядовому агентству; посилюваний дисбаланс між грантовим і програмним фінансуванням досліджень на користь першого.

У Канаді національна дослідна рада (National Research Council – NRC) – головна урядова організація з науково-технічних досліджень, що існує з 1916 р. Рада складається з понад 20 інститутів і національних програм, що охоплюють широкий спектр наукових дисциплін. Інститути і програми організовано в три великі групи: фізико-технічна; науки про життя та інформаційні технології; технології та промислові розробки.

Національна дослідна рада – це урядове агентство Канади, що звітує через міністра промисловості та управляється 22 виборними представниками наукової громадськості. Цілі та завдання NRC:

- здійснення й підтримка наукових досліджень і промислових розробок, значущих для Канади;

- організація, управління й утримання національної наукової бібліотеки;

- публікування та продаж (чи інше поширення) науково-технічної інформації;

- розроблення критеріїв оцінювання;

- розроблення стандартів і сертифікація канадської промисловості;

- управління астрономічними обсерваторіями, заснованими або фінансованими урядом Канади;

- управління науково-дослідною діяльністю, включаючи гранти і внески для підтримки міжнародної діяльності NRC;

- забезпечення дослідного і промислового співтовариства науково-технологічною підтримкою сучасного рівня.

Наукову раду Японії було засновано в січні 1949 р. як спеціальне агентство під управлінням прем'єр-міністра країни з метою просування науки в уряді, промисловості та в повсякденному житті. До обов'язків Ради входить ухвалення рішень із важливих наукових проблем і забезпечення ефективного обміну знаннями між ученими з метою забезпечення підвищення продуктивності наукових досліджень. 210 членів Наукової ради обираються з приблизно 760 вчених по всій країні. На запит уряду Наукова рада пропонує рекомендації з наукової політики, проте може це робити і за власною ініціативою [1, с. 51]. Японське товариство сприяння розвитку науки (JSPS) – це незалежний адміністративний інститут, організований з метою сприяти просуванню науки в усіх сферах, – природній, соціальній і гуманітарній. JSPS відіграє ключову роль в управлінні широким спектром японських навчальних і наукових програм. JSPS було засновано в 1932 р. як некомерційну організацію на пожертви, зроблені імператором. З 1 жовтня 2003 р. JSPS увійшло в нову фазу свого розвитку з його перетворенням у незалежний адміністративний інститут з метою оптимізації ефективності управління, поліпшення якості послуг, пропонуваніх JSPS університетам і дослідним інститутам.

Діяльність JSPS підтримується, здебільшого, щорічними субсидіями від уряду Японії. Основні функціїми JSPS:

- заохочення молодих дослідників;
- сприяння розвитку міжнародної наукової кооперації;
- виділення грантів на наукові дослідження;
- виконання досліджень для майбутніх програм;
- підтримка наукової кооперації між академічним співтовариством і промисловістю;
- збирання й поширення інформації про науково-дослідну діяльність [3, с. 51].

У 2003 р. JSPS організувало Дослідний центр наукових систем, щоб можна було проводити консультування з усіх питань програми JSPS, особливо щодо розподілу грантів, критеріїв оцінювання, реєстру списків кандидатів, а також рекомендацій із нових форматів і систем грантів. Передбачалося, що центр послуговатиме ядром усієї системи грантів, підтримуваної урядом Японії. З 2004 р., коли розпочалося реформування університетів, неухильно зростає попит на зовнішнє фінансування. Попри те, що університети отримують більше коштів від промисловості, гранти МОКРН досі є головним джерелом фінансування академічної діяльності, особливо проєктів, ініційованих самими дослідниками.

Академію наук Китаю – спадкоємицю Пекінської академії наук було засновано в 1949 р. Це є провідний академічний інститут і сучасний центр розвитку науки і технологій у Китаї. Академію поділено на п'ять підгруп, що включають 108 науково-дослідних інститутів, понад 200 наукових і технологічних підприємств, більше 20 підтримувальних організацій, зокрема один університет, одну аспірантуру і п'ять документально-інформаційних центрів, розташованих у різних провінціях Китаю [1, с. 47]. Місією є проведення фундаментальних і прикладних досліджень, національного моніторингу природних ресурсів і довкілля; забезпечення країни науковими даними; консультування уряду з питань наукової політики; виконання доручень уряду відносно ключових науково-технічних проблем для економічного розвитку країни; навчання науково-технічного персоналу; залучення промислових підприємств до активної участі в наукових дослідженнях.

Уряд Китаю ухвалив низку програм та заходів з модернізації науки і виведення її на передовий рівень – “Програму 863” (1986 р.), концепцію “Одна академія, два механізми управління” (1987 р.), закон про науково-технічний прогрес (1993 р.), адміністративну реформу та ін. Концепція “Одна академія, два механізми управління” ґрунтується на розумінні того, що різні типи науково-технічної діяльності мають свої особливості, і підходи до управління ними повинні відрізнятися. Ця концепція дозволила зламати замкнуту систему, перетворивши її на відкриту й мобільну. Як результат, держава надала свободу науково-дослідним інститутам, і тепер вони самі повинні добувати собі фінансування, беручи участь у конкурсах наук, що проводяться самою Академією наук Китаю, Національним науковим фондом і міністерством науки. Раніше інститути відносилися до профільних міністерств і отримували від них пряме бюджетне фінансування. Академія наук Китаю збільшила вдвічі чисельність запрошених іноземних вчених і викладачів. В останнє десятиріччя XX ст. в Китаї було відкрито дослідні лабораторії та аналітичні центри на гроші, отримані за кредитом від Всесвітнього банку. Ще одним важливим кроком стала адміністративна реформа, що значно скоротила кількість міністерств і комісій, які приймають рішення в галузі науки і технологій. Це спростило бюрократичні процедури та прискорило процес

прийняття рішень. У результаті обсяги імпорту-експорту високотехнологічної продукції зросли протягом 10 років увосьмеро. Це дозволило Китаю увійти до десятки країн – лідерів у галузі науки і наукоємних виробництв.

Отже, головним джерелом фінансування і проведення НДЕКР в економічно розвинених країнах є приватний сектор. На його частку припадає від 50 до 70 % загального фінансування науки в Японії, США, Німеччині, Франції. Він виконує від 60 до 75 % усіх наукових досліджень і розробок у цих країнах, фінансує і виконує понад 70 % прикладних науково-дослідних розробок і понад 90 % експериментально-конструкторських робіт. Частка фундаментальних досліджень, що проводяться приватним сектором, не перевищує 4 %. Частка державного сектора в загальному фінансуванні наукових досліджень у більшості розвинених держав в 1,5-2 рази менше, ніж приватного. У США вона перебуває на рівні 34 %, Німеччині – 37 %, Франції – 42 %. Частка державного сектора у виконанні НДЕКР складає в середньому в розвинених країнах 13-14 % усіх наукових досліджень [2].

Тож, механізм фінансування НДЕКР у розвинених країнах має велику кількість різноманітних форм і підходів, а саме: фінансування всередині великих корпорацій; фінансування малими фірмами; фінансування ризикових фірм через створення венчурних фондів; розвиток некомерційних наукових організацій, що працюють у сфері пріоритетних прикладних науково-дослідних розробок; розвиток кооперації фірм у сфері НДЕКР; пряме державне фінансування фундаментальних досліджень і пріоритетних прикладних робіт.

Система фінансування науки формувалася в розвинених зарубіжних країнах протягом десятиріч і нині довела свою ефективність. У цих країнах значною є частка високотехнологічної продукції як у структурі внутрішнього виробництва і споживання, так і в структурі експорту на світовий ринок. Проте перенесення цього механізму у вітчизняні умови без яких-небудь змін здається невиправданим кроком, оскільки необхідно враховувати особливості середовища у якому формувався й існує цей механізм у зарубіжних країнах.

Література:

1. *Бологіб Т. М.* Фінансування науки за кордоном / Т. М. Бологіб // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 46–53.
2. *Иванова Н.* Национальные инновационные системы / Н. Иванова // Вопр. экономики. – 2006. – № 7. – С. 59–70.
3. *Овчаренко Л. В.* Роль державного регулювання у становленні інноваційного підприємництва в країнах з перехідною економікою / Л. В. Овчаренко // Наукові записки. – 2003. – Т. 21. – С. 49–55.
4. *Шовкун І. А.* Моделі інноваційного розвитку: міжнародний досвід та уроки для України / І. А. Шовкун // Проблеми науки. – 2002. – № 8. – С. 75–83
5. *Ядранська О. В.* Зарубіжний досвід державного регулювання науки: основні форми та напрями / О. В. Ядранська // Зб. наукових праць ДонДУУ. Серія: Державне управління. – 2007. – Вип. 93, т. 8. – С. 63–69.

Lutsenko T. A. International experience of state regulation of science and innovation activity.
In the article the directions and mechanisms of state regulation of science in foreign countries are analysed. Improved theoretical approaches of international experience to the development of public administration of science. Analysed modern state of scientific and technical activities in different countries with stable economies.

Key words: state regulation, science, researches works, public authority, applied researches, strategy, financing.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

CONTRIBUTORS

- Abakumova N. Yu.* Deputy Head of the Department of Population Employment of Kharkov City Employment Center, Kharkiv
- Aleksandrovych O. O.* Applicant of the Chair of Political Science and Philosophy KRI NAPA, Kharkiv
- Alekseeva Y. V.* Chief specialist of International Relation Sector of ORIPA NAPA, Odesa
- Alferova O. S.* Head of organizational and technical support of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine
- Amosov O. Yu.* Doctor of Economics, PhD in Economics, Honored Worker of Science of Ukraine, Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Andrushkiv B. M.* Head of Management of Innovation Activity and Entrepreneurship Chair of Ternopil National Technical University named after Ivan Pul'uj, Honored Worker of Engineering Science of Ukraine, Doctor of Science, Economics, Ternopil
- Bahlyk V. S.* Applicant of the Management Research Laboratory in Civil Protection of National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Bacho R. J.* PhD in Economics, associate professor, Head of the Economic department, Ferenc Rókyczy II Transcarpathian Hungarian Institute, Beregovo
- Bisikin S. V.* Applicant of the Chair of Regional Development and Local Self-Government, KRI NAPA, Kharkiv
- Bokovykova Yu. V.* associate professor of Chair of Public Administration, KRI NAPA, PhD, Kharkiv
- Bolbas O. M.* Head of Research, Development of Regulations of the Insurance Fund of Documentation and International Cooperation in the Field of Standardization of Scientific Research and Design and Technology Institute of Micrography, Kharkiv
- Buryachenko O. Y.* post-graduate student of the Chair of Management of Organization of ORIPA NAPA, m. Odesa
- Vorona P. V.* Head of the Poltava Regional Rada, PA Doctor, Assoc.Prof, Poltava
- Grigorenko N. V.* Applicant of the Chair of Political Science and Philosophy, KRI NAPA, Kharkiv
- Groisman V. B.* Head of the Verkhovna Rada of Ukraine, Postgraduate student of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kyiv
- Dombrovska S. M.* Prof. of Monitoring and Prevention Chair of the National University of Civil Defence of Ukraine, PA Doctor, Assoc.Prof, Kharkiv

Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (49)

- Yevdokimov V. A.* Applicant of National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv
- Eghiozaryan A. G.* Post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv
- Zabeyvorota T. V.* Applicant of the Chair of Political Science and Philosophy, KRI NAPA, Kharkiv
- Zyuz D. V.* a student of Masters of Public Administration Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv
- Isaienko I. A.* Senior Lecturer, Chair of Political Science and Public Administration of the National Pedagogical University named after M.P. Dragomanov, Kyiv
- Karlov T. V.* Applicant of the Chair of Political Science and Philosophy, KRI NAPA, Kharkiv
- Kyrych N. B.* Head of the Chair of Management in Production, Ternopil National Technical University named after Ivan Pul'uj, Dr. Sci., Ternopil
- Kohutyuk V. Y.* Post-graduate student of the Chair of Parliamentary and Political Management NAPA, Kyiv
- Kozlova L. V.* senior PhD in Public Administration, PhD student, Institute of the problems of Public Administration and Local Government, NAPA, Kyiv
- Korzenko O. A.* Student of Faculty of Socio-Economic Administration KRI NAPA, Kharkiv
- Kulginskiy Ye. A.* PhD student of the Chair of Public Health NAPA, PhD, Assoc.Prof, Kyiv
- Kuspliak I. S.* Associate Professor of the Chair of Information Technology and Management systems ORIPA NAPA, PhD in Political Sciences., Odesa
- Lytvynenko M. V.* Post-graduate student of the Chair of Social and Humanitarian Policy KRI NAPA, Kharkiv
- Lopatchenko I. M.* Post-graduate student of the Chair of Social and Humanitarian Policy KRI NAPA, Kharkiv
- Lotariyev A. G.* Head of HEE International Cooperation Board "University of Economics and Law "Krok", Kyiv
- Lukisha R. T.* Post -Graduate Student of National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv.
- Lutsenko T. A.* Post- Graduate Student of Scientific and Research Laboratory of Management in Civil Defence, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv.
- Makovey Y. P.* Postgraduate Student of LRI NAPA, Lviv
- Makarenko O. M.* Doctoral Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Malinetska G. V.* Master of Public Administration, Head of Organizational Department of Executive Staff, KhLC, Kharkiv
- Maystro S. V.* Professor of Economic Policy and Management Department KRI NAPA, Doctor in Public Administration, Professor, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Professor of Economic Policy and Management Department KRI NAPA, Doctor in Public Administration, Professor, Kharkiv
- Motrechko V. V.* Post-Graduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv.
- Nikitin V. V.* Professor of Public Administration Department KRI NAPA, Ph.D in History Sciences, Associate Professor, Kharkiv

- Novachenko T. V.* Associate Professor of Parliamentarism and Political Management Department NAPA, Doctor in Public Administration, Associate Professor, Kyiv
- Petrovskiy P. M.* Head of Public Administration and Local Government Department LRI NAPA, PhD in Public Administration, Professor, Lviv
- Pohaydak O. B.* Senior Research Assistant of Ternopil National Technical University named after Ivan Pul'uj, PhD in Economics, Ternopil
- Pokotylo T. V.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Popov S. A.* Deputy Director in Scientific Work ORI NAPA, PhD in Technical Sciences, Odesa
- Rogova O. G.* Associate Professor of Law and European Integration Department KRI NAPA, PhD in Law Sciences, Kharkiv.
- Romat Ye. V.* Professor of Marketing and Advertising Department Kyiv National Trade and Economic University, Doctor in Public Administration, Professor, Kyiv
- Romin A. V.* Vice-Rector, Head of the Faculty of Civil Defense of National University of Civil Defence of Ukraine, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
- Semenenko I. S.* Post-Graduate Student of Political Science and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv.
- Semenets-Orlova I.A.* Doctoral Student of Education Management Department NAPA, PhD in Political Sciences, Kyiv
- Sergienko M. G.* Associate Professor of Law and European Integration Department KRI NAPA, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Serenok A. O.* Associate Professor of information Technology and Management Systems Department KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Sychyova V. V.* Professor of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Doctor in Public Administration, Professor, Kharkiv
- Smahliuk A. A.* Senior Lecturer, Personnel Management and Labour Economics Department KRI NAPA, PhD in Economics, Kharkiv.
- Suray I.G.* Professor of Parliamentarism and Political Management Department NAPA, Doctor in Public Administration, Associate Professor, Senior Research Assistant, Kyiv
- Chaplay I. V.* Post-Graduate Student of Marketing and Advertising Department Kyiv National Trade and Economic University, Kyiv
- Sherstiuk R. P.* Doctoral Student of Ternopil National Technical University named after Ivan Pul'uj, PhD in Technical Sciences, Ternopil
- Shulga N. D.* Director of the institution of higher education "Kyiv Transport and Economics College" National Transport University, Ph.D in Engineering., associate professor, Kyiv
- Khashiyeva L. V.* Doctoral Student of Political Science and Philosophy Department KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	3
<i>Ромат Є. В., Чаплай І. В.</i> Комплексний аналіз маркетингового механізму в системі державного управління	3
<i>Петровський П. М., Новаченко Т. В.</i> Проблема легітимності влади й авторитету керівника	10
<i>Мельниченко О. А.</i> Антикризова політика держави: сутність та пріоритетні напрями	17
<i>Сичова В. В., Абакумова Н. Ю., Корженко О. А.</i> Гендерні особливості зайнятості молоді на ринку праці м. Харкова в 2014–2015 рр. (за даними Харківського міського центру зайнятості)	24
<i>Боковикова Ю. В.</i> Громадянське суспільство: умови існування	32
<i>Куспляк І. С., Серенок А. О.</i> Моніторинг упровадження інструментів електронного урядування як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді: результати дослідження	37
<i>Макаренко О. М.</i> Історія державності як фактор державотворення в Україні	43
<i>Нікітін В. В., Забейворота Т. В.</i> Концепція децентралізації влади у поглядах М.С. Грушевського	49
<i>Попов С. А.</i> Державноуправлінські нововведення: особливості упровадження стратегічного планування	57
<i>Розова О. Г.</i> Державна політика розвитку лікарського самоврядування	63
<i>Семенець-Орлова І. А.</i> Освітня зміна як об'єкт державного управління	70
<i>Хашиєва Л. В.</i> Сучасні концепції ідентичності: стратегічний підхід	77
<i>Александрович О. О.</i> Контрольна влада у проєкті конституції УНР Отто Ейхельмана	83
<i>Буряченко О. Є.</i> Сутність поняття пенсійного забезпечення в науковому дискурсі	90
<i>Єгіозар'ян А. Г.</i> “Governance”: історія концептуалізації поняття	98
<i>Карлов Т. В.</i> Теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні	104
<i>Когутюк В. Ю.</i> Понятійно-категорійний апарат державного управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів	111
<i>Лукіша Р. Т.</i> Заходи й інструменти державного управління ризиками регіонального розвитку в Україні	117
<i>Семененко І. С.</i> Основи розвитку корпоративної культури в публічному управлінні	122
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	129
<i>Амосов О. Ю., Малінецька Г. В.</i> Децентралізація влади в Україні: фінансові і політико-правові аспекти	129
<i>Андрюшків Б. М., Кирич Н. Б., Погайдак О. Б., Шерстюк Р. П.</i> Особливості використання державних важелів управління інноватикою суб'єктів господарювання – як інструментом підвищення їхньої конкурентоспроможності. (Європейські акценти)	134
<i>Майстро С. В.</i> Необхідність та напрями удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні	143

<i>Шульга Н. Д.</i> Характеристика базових понять феномена “державна освітня політика”	150
<i>Бачо Р. Й.</i> Еволюція альтернатив державному регулюванню	157
<i>Козлова Л. В.</i> Проблеми фінансового забезпечення розвитку соціальної інфраструктури міст в умовах децентралізації	166
<i>Ромін А. В.</i> Державне регулювання системи надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України	172
<i>Смаглюк А. А.</i> Галузева та технологічна структури економіки України	177
<i>Алексєєва Я. В.</i> Заходи державного регулювання продовольчої безпеки	183
<i>Баглик В. С.</i> Напрями залучення молодіжних організацій до реалізації сучасної молодіжної політики	189
<i>Зюзь Д. В.</i> Абсолютні гроші в умовах України	193
<i>Литвиненко М. В.</i> Принципи національної системи охорони здоров'я в Україні	198
<i>Лопатченко І. М.</i> Моделі профілактики та соціалізації соціальних сиріт у сучасному українському суспільстві	206
<i>Лотарєв А. Г.</i> Рівень розвитку та можливості інноваційного потенціалу регіону	212
<i>Алфьорова О. С.</i> Якість освіти як головний критерій оцінювання діяльності вищого навчального закладу	218
<i>Маковей Ю. П.</i> Державне регулювання та шляхи удосконалення стратегії розвитку туристичної сфери	225

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	232
<i>Гройсман В. Б.</i> Основні напрями та технології децентралізації влади	232
<i>Ворона П. В.</i> Щодо проблеми реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи	237
<i>Покотило Т. В.</i> Формування та розвиток якісних характеристик трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування	244
<i>Бізікін С. В.</i> Регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування: інституціональний аспект	252
<i>Мотречко В. В.</i> Надання адміністративних послуг на місцевому рівні у сфері реалізації державної молодіжної політики України	257

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	263
<i>Домбровська С. М.</i> Удосконалення механізмів упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у підготовці фахівців цивільного захисту	263
<i>Сурай І. Г.</i> Забезпечення принципу професіоналізму в контексті модернізації законодавства України про державну службу	267

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА	274
<i>Кульгінський С. А.</i> Управління, орієнтоване на здоров'я людини, як нова стратегія в державному управлінні розвинених країн	274
<i>Сергієнко М. Г., Болбас О. М.</i> Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз	283
<i>Григоренко Н. В.</i> Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту	290
<i>Євдокімов В. А.</i> Концептуальні засади державного регулювання електроенергетичної галузі за кордоном	297
<i>Ісаєнко І. А.</i> Європейська якість як основа підвищення ефективності державної служби	303
<i>Луценко Т. А.</i> Міжнародний досвід державного регулювання науки та інноваційної діяльності	311

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	317
------------------------------------	-----

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE	3
<i>Romat Ye. V., Chaplay I. V.</i> Comprehensive analysis of the marketing mechanism in public administration	3
<i>Petrovskiy P. M., Novachenko T. V.</i> The problem of legitimacy and authority of the head	10
<i>Melnychenko O. A.</i> The anti-crisis policy of the state: the nature and priorities	17
<i>Sychova V. V., Abakumova N. Yu., Korzhenko O. A.</i> Gender peculiarities of youth employment in the labor market in Kharkiv in 2014-2015 (according to Kharkiv City Employment Center)	24
<i>Bokovykova Yu. V.</i> Civil society: the conditions of existence	32
<i>Kuspliak I. S., Serenok A. O.</i> Monitoring of the implementation of e-governance tools as the basis of electronic provision of administrative services: research results	37
<i>Makarenko O. M.</i> The history of statehood as a factor of state construction in Ukraine	43
<i>Nikitin V. V., Zabeyvorota T. V.</i> The concept of decentralization of power in the views of M.S. Hrushevskiy	49
<i>Popov S. A.</i> Public administration innovations: implementation of strategic planning features	57
<i>Rogova O. G.</i> State policy of medicinal self - government	63
<i>Semenets-Orlova I. A.</i> Educational change as an object of public administration	70
<i>Khashiyeva L. V.</i> Modern concepts of identity: a strategic approach	77
<i>Aleksandrovych O. O.</i> The control authority in the constitution draft of UPR by Otto Eyhelman	83
<i>Buryachenko O. Y.</i> The essence of the concept of pension provision in the scientific discourse	90
<i>Eghiozaryan A. G.</i> “Governance”: history of the notion conceptualization	98
<i>Karlov T. V.</i> Theoretical principles of conflict interaction in public administration	104
<i>Kohutyuk V. Y.</i> Conceptual-categorical apparatus of state election administration based on European standards	111
<i>Lukisha R. T.</i> Events and public risk management tools for regional development in Ukraine	117
<i>Semenenko I. S.</i> Fundamentals of the corporate culture in public administration	122
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT	129
<i>Amosov O. Yu., Malinetska G. V.</i> Power decentralization in Ukraine: financial and politico-legal aspects	129
<i>Andrushkiv B. M., Kyrych N. B., Pohaydak O. B., Sherstiuk R. P.</i> Features of state levers usage in innovation management as a tool for improving their competitiveness (European focus)	134
<i>Maystro S. V.</i> The necessity and the directions of improvement of state regulation of the agricultural land market in Ukraine	143
<i>Shulga N. D.</i> Characteristic Basic Concepts phenomenon “state educational policy”	150
<i>Bacho R. J.</i> Evolution of alternatives to state regulation	157
<i>Kozlova L.V.</i> The problems of financial securement of social infrastructure under decentralization	166

<i>Romin A. V.</i> State regulation of educational services system by higher educational establishments in Ukraine	172
<i>Smahliuk A. A.</i> Industry and technological structure of economy of Ukraine	177
<i>Alekseeva Y. V.</i> Measures of state regulation of food safety	183
<i>Bahlyk V. S.</i> Areas of involvement of youth organizations into implementation of modern youth policy	189
<i>Zyuz D. V.</i> Absolute money in terms of Ukraine	193
<i>Lytvynenko M. V.</i> The principles of the national health system in Ukraine	198
<i>Lopatchenko I. M.</i> Models of prevention and socialization of social orphans in contemporary Ukrainian society	206
<i>Lotariiev A. G.</i> The level of development and perspectives of innovative potential of the region	212
<i>Alferova O. S.</i> The quality of education as the main criteria evaluation of university	218
<i>Makovey Y. P.</i> State regulation and directions of improvement of the strategy of development in tourist sphere	225
LINES OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE	232
<i>Groisman V. B.</i> Main Directions and Technologies of Power Decentralization	232
<i>Vorona P. V.</i> On the problem of realization of administrative-territorial reform in Ukraine	237
<i>Pokotylo T. V.</i> Formation and development of qualitative characteristics of the labor potential in local government	244
<i>Bisikin S. V.</i> The regulation of land relations by local authorities: institutional aspect	252
<i>Motrechko V. V.</i> Providing administrative services at the local level in the sphere of implementation of state youth policy in Ukraine	257
IMPLEMENTATION DETAILS OF STATE PERSONNEL POLICY IN UKRAINE	263
<i>Dombrovska S. M.</i> Improving the mechanisms of implementation of information and communication technologies in training civil protection officers	263
<i>Suray I.G.</i> Ensuring professionalism in the context of modernization of the Law of Ukraine on Civil Service	267
FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY	274
<i>Kulginskiy Ye. A.</i> Public health oriented management as a new strategy in public administration of developed countries	274
<i>Sergienko M. G., Bolbas O. M.</i> Military organization of state and protection of national interests of Ukraine from external and internal threats	283
<i>Grigorenko N. V.</i> Foreign experience of organization of public services in the field of civil protection	290
<i>Yevdokimov V. A.</i> Conceptual bases of state regulation of power industry in foreign countries	297
<i>Isaienko I. A.</i> . European quality as a background of increase of efficiency of public service	303
<i>Lutsenko T. A.</i> International experience of state regulation of science and innovation	311
CONTRIBUTORS	317

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 2 (49)

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 *О. І. Новохацька*
Коректор *О. І. Новохацька*
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 18.09.2015. Формат 70x100^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 22,15. Обл.-вид. арк. 22,4. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України “Магістр”.
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: наука@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.