

ISSN 1684-8489

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Харківський регіональний інститут  
державного управління

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ № 1 (43)

Харків  
Видавництво *ХарПІ НАДУ*  
«Магістр»  
2013

УДК 35.085  
ББК 67

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 4/181 від 23 квітня 2013 р.*

**Редакційна колегія:**

д.філос.н., проф. *В. В. Корженко* (голов. редактор); д.держ.упр., проф. *В. Б. Дзюндзюк* (заст. голов. редактора); к.е.н., доц. *Н. М. Мельтюхова* (відп. секретар); д.держ.упр., проф. *В. М. Бабаєв*; д.соц.н., проф. *В. С. Бакіров*; д.ю.н., проф. *Ю. П. Битяк*; д.політ.н., проф. *В. О. Волков*; д.держ.упр., проф. *А. О. Дегтяр*; д.соц.н., проф. *В. Домаркас*; д.філос.н., проф. *Н. С. Корабльова*; д.держ.упр., проф. *О. І. Крюков*; д.держ.упр., проф. *Ю. О. Куц*; д.е.н., проф. *Е. М. Лібанова*; д.ю.н., проф. *С. І. Максимов*; д.ф.-м.н., проф. *Ю. Г. Машкаров*; д.ю.н., проф. *Н. Р. Нижник*; д.політ.н., проф. *Ш. І. Пахрутдінов*; д.т.н., проф. *В. Л. Пілюшенко*; д.ю.н., проф. *В. О. Рум'янцев*; д.ю.н., проф. *О. П. Рябченко*; д.політ.н., проф. *С. О. Телешун*; д.філос.н., проф. *О. К. Чаплигін*; д.соц.н., доц. *Ю. О. Чернецький*; д.політ.н., проф. *Л. Є. Шкляр*

**Актуальні проблеми державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – № 1 (43). – 452 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання, які постають у сфері теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, у місцевому самоврядуванні та державній службі, політичних і правових засадах державного управління, глобалізаційних та інтеграційних процесах, у соціальній і гуманітарній політиці.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

**Pressing problems of public administration** : collection of Scientific Work. – the city of Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2013. – № 1 (43). – 452 p.

The collection of scientific works comprises 7 sections and elucidates problems theory and history of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service, political and legal foundations of public administration, globalization and integration processes, social and humanitarian policy.

This publication is designed for scientists, public servants, undergraduate and graduate students, professorial staff interested in addressing problems of public administration.

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

УДК 35.085  
ББК 67

© ХарПІ НАДУ, 2013

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	9
<i>Дзюндзюк В. Б.</i> Розвиток публічного управління в ХХІ сторіччі: тенденції та виклики .....	9
<i>Толкованов В. В.</i> Реалізація державної регіональної політики на нових засадах: досвід України та європейські практики .....	17
<i>Кузнецов А. О.</i> Експлікація ідеї соціальної справедливості у творах соціалістів-утопістів (частина друга) .....	26
<i>Зубар В. В.</i> Державна контрактна система – концептуальні засади побудови в Україні .....	34
<i>Клімушин П. С.</i> Організаційно-методологічне забезпечення розвитку електронного урядування .....	41
<i>Мельтихова Н. М.</i> Теоретичні аспекти підвищення результативності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування .....	49
<i>Мироненко М. Ю.</i> Концептуальні підходи до державного регулювання сучасної економіки .....	56
<i>Мороз В. М.</i> Прогнозування динаміки зміни конкурентоспроможності України як підґрунтя для державного управління системою її трудового потенціалу .....	63
<i>Наконечний В. В.</i> Методологія управління містом: історичний підхід ....	71
<i>Гук А. С.</i> Адміністративні форми та методи публічного врядування ....	78
<i>Кернес Г. А.</i> Відносини регіональних управлінських і правлячої еліт: соціологічний аналіз .....	84
<i>Костенюк Н. І.</i> Теоретичний підхід до визначення поняття організаційно-функціональної структури управління .....	98
<i>Фесак С. А.</i> Теоретичні аспекти державного регулювання розвитку ринку нерухомості в Україні .....	104
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	116
<i>Мельниченко О. А., Гулий Р. М.</i> Напрями та засоби державного регулювання трудових доходів населення .....	116
<i>Пасемко Г. П.</i> Політика держави щодо регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення .....	124
<i>Бабаєв В. Ю., Дрожжин Д. Ю.</i> Методологічні аспекти вдосконалення державних і регіональних цільових програм .....	133
<i>Кіктенко О. В.</i> Напрями державного регулювання фондового ринку ....	141
<i>Степаненко С. В.</i> Визначення основних засад регуляторного втручання в економіку залежно від функцій держави в реалізації цілей суспільного розвитку .....	147
<i>Ульянченко Ю. О.</i> Комплексний механізм державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки ....	153
<i>Гуськова І. Б.</i> Система управління комунальною власністю .....	162

<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> ....	170
<i>Міненко В. Л.</i> Співвідношення активних і пасивних методів державного регулювання ринку праці на регіональному рівні .....	170
<i>Гарькавий І. Б.</i> Реалізація функції мотивації на підприємствах містообслуговуючої сфери .....	176
<i>Єльчанінов Д. Б.</i> Системологія державного, регіонального та місцевого розвитку .....	184
<i>Ковальчук В. Г.</i> Моделі управління соціально-економічним розвитком регіону, держави .....	194
<i>Орел Ю. Л.</i> Сучасні підходи та принципи державного регулювання регіонального економічного розвитку .....	202
<i>Олійник Д. В.</i> Розуміння ефективності діяльності місцевих органів влади: від бюрократизму до менеджеризму .....	211
<b>ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> ....	219
<i>Красівський О. Я., Олійник А. Р.</i> Удосконалення судівництва як складова співпраці між Україною та Європейським Союзом .....	219
<i>Степанов В. Ю.</i> Інформаційне забезпечення системи державного управління .....	226
<i>Болховитина Т. С.</i> Социально-политическая активность как фактор повышения эффективности Интернет-коммуникационного взаимодействия власти и общества .....	232
<i>Воронянський О. В., Лінецький Л. М.</i> Проблема формування інститутів державної влади в контексті конкурентної боротьби еліт .....	243
<i>Д'яченко В. В.</i> Проблеми співвідношення політики та державного управління в сучасному суспільстві .....	249
<i>Даудова Г. В.</i> Сучасний стан і перспективи розвитку бюджетного законодавства в Україні .....	257
<i>Євсюков О. П.</i> Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій .....	263
<i>Макаренко О. М.</i> Сутність і роль державної ідеології в розбудові держави в Україні .....	266
<i>Парубчак І. О.</i> Політична соціалізація як цілеспрямований вплив держави на розвиток суспільних процесів .....	276
<i>Севостьянова І. Є.</i> Правове регулювання державного управління забезпеченням діяльності органів судової системи .....	284
<i>Салієнко О. О.</i> Критерії оцінки ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні .....	292
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	300
<i>Древаль Ю. Д.</i> Толерантність як засадничий принцип поведінки державного службовця .....	300
<i>Коротич О. Б.</i> Підвищення ефективності ділового спілкування керівників державних інституцій .....	305
<i>Єганов В. В.</i> Застосування соціологічного інструментарію під час дослідження стилів державноуправлінської діяльності органів влади ....	312

<i>Луначек В. Е.</i> Теоретичні засади професійної підготовки керівних кадрів сфери освіти в умовах магістратури за спеціальністю “Державне управління” .....	319
<i>Склярів С. О.</i> Стиль керівництва та особистісні властивості керівників підрозділів МНС .....	329
<i>Щегорцова В. М.</i> Організація державної служби в контексті нового Закону України “Про державну службу” .....	335
<i>Носик О. А.</i> Компетентнісний підхід при підборі кадрів на посади державної служби .....	341
<b>ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ</b> .....	348
<i>Барка Мохаммед Зайн.</i> Public Administration in Developing Countries: Some Challenges .....	348
<i>Матакас Юозас, Юнявичюс Альгис.</i> Свободное передвижение граждан и применение исключения в трудоустройстве на государственную службу в Европейском экономическом пространстве .....	357
<i>Наместнік В. В.</i> Функціонування громадських екологічних організацій: зарубіжний досвід для України .....	363
<i>Трубніна М. А.</i> Європейське інноваційне табло як генералізований показник інноваційного розвитку країни: Україна і ЄС .....	370
<i>Філіпова Н. В.</i> Соціальний захист трудових мігрантів у країнах ЄС та в Україні .....	378
<i>Ігнатенко Л. Ю.</i> Реформування системи місцевого самоврядування у Великій Британії .....	386
<i>Савін Є. Є.</i> Державна політика щодо захисту найбільш вразливих верств населення: перспективи розвитку .....	392
<b>СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА</b> .....	399
<i>Сичова В. В.</i> Особливості соціального діалогу як складова державного управління соціально-трудовими відносинами в умовах постіндустріального суспільства .....	399
<i>Дегтяр О. А.</i> Аналіз теоретико-методологічних напрацювань з проблем державного управління розвитком соціальної сфери .....	406
<i>Рогова О. Г.</i> Формування глосарію державного управління у сфері охорони здоров’я .....	415
<i>Бондар Д. В.</i> Нові освітні стандарти вищої освіти як основні механізми державного регулювання якісної підготовки фахівців управлінських спеціальностей .....	421
<i>Кононович В. Г.</i> Удосконалення державного управління у сфері фізичної культури і спорту при орієнтації на європейський вектор розвитку .....	426
<i>Пивоваров О. В.</i> Механізми державного управління розвитком медичних кластерів за участі страхових компаній .....	431
<i>Суханова Н. С.</i> Перспективні напрями розвитку державної політики у сфері фізичної культури і спорту України .....	437
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	444

## CONTENTS

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>9</b>
<i>Dziundziuk V. B.</i> Public administration in XXI century: trends and challenges ....	9
<i>Tolkovanov V. V.</i> State regional policy implementation on new bases: experience of Ukraine and European practices .....	17
<i>Kuznetsov A. O.</i> Explication of social justice idea in socialists-utopian works (second part) .....	26
<i>Zubar V. V.</i> State contract system: conceptual bases of its structure in Ukraine .....	34
<i>Klimushyn P. S.</i> Organization-methodological support of e-government development .....	41
<i>Meltiukhova N. M.</i> Theoretical aspects of increase in effectiveness of interaction between public administration and local government bodies .....	49
<i>Myronenko M. Yu.</i> Conceptual approaches to state regulation of modern economy .....	56
<i>Moroz V. M.</i> Prognostics of competitiveness dynamics in Ukraine as basis for public administration with system of its labor potential .....	63
<i>Nakonechnyi V. V.</i> Methodology of city management: historical approach ....	71
<i>Huk A. S.</i> Administrative forms and methods of public administration .....	78
<i>Kernes H. A.</i> Relations of regional administrative and governing elites: sociological analysis .....	84
<i>Kosteniuk N. I.</i> Theoretical approach to concept definition of organization-functional management structure .....	98
<i>Fesak S.A.</i> Theoretical aspects of state regulation of the real estate market in Ukraine .....	104
 <b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	 <b>116</b>
<i>Melnychenko O. A., Gulii R. M.</i> Directions and means of state regulation of wage and salary incomes of population .....	116
<i>Pasemko H. P.</i> Policy of state on land market regulation with agricultural purpose .....	124
<i>Babaiev V. Yu., Drozhzhyn D. Yu.</i> Methodological aspects of state and regional goal-oriented programs improvement .....	133
<i>Kiktenko O. V.</i> State regulation trends of stock market .....	141
<i>Stepanenko S. V.</i> Main bases of regulatory intervention in economy depending on functions of state in social development goals .....	147
<i>Ulianchenko Yu. O.</i> Complex mechanism of state regulation in competitive environment development in agrarian economics sector .....	153
<i>Huskova I. B.</i> Municipal property management system .....	162
 <b>REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT .....</b>	 <b>170</b>
<i>Minenko V. L.</i> Correlation of active and passive methods in state regulation of labor-market at regional level .....	170

<i>Harkavyi I. B.</i> Motivation function on enterprises of city service sphere ....	176
<i>Yelchaninov D. B.</i> Systemology of state, regional and local development ....	184
<i>Kovalchuk V. H.</i> Management models of socio-economic development in region and state .....	194
<i>Orel Yu. L.</i> Modern approaches and principles in state regulation of regional economic development .....	202
<i>Oliinyk D. V.</i> Understanding of local power bodies efficiency: from bureaucracy to managerism .....	211

## **POLITICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION** .....

<i>Krasivskiyi O. Ya., Oliinyk A. R.</i> Improvement of judiciary as compound of cooperation between Ukraine and European Union .....	219
<i>Stepanov V. Yu.</i> Information for system of government .....	226
<i>Bolkhovitina T. S.</i> Socio-political activity as factor in effectiveness increase of Internet-communication between power and society .....	232
<i>Voronianskyi O. V., Linetskyi L. M.</i> Problems of state power institutes in competitive activity of elites .....	243
<i>Diachenko V. V.</i> Correlation problems of policy and public administration in modern society .....	249
<i>Daudova H. V.</i> Modern condition and prospects of budgetary legislation development in Ukraine .....	257
<i>Yevsiukov O. P.</i> Features of public administration in emergency conditions ....	263
<i>Makarenko O. M.</i> Essence and role of governmental ideology in development of state in Ukraine .....	266
<i>Parubchak I. O.</i> Political socialization as purposeful influence of state on social processes development .....	276
<i>Sevostianova I. Ye.</i> State regulation of public administration by judicial system bodies activity .....	284
<i>Saliienko O. O.</i> Assessment criteria in mechanism efficiency of legislative and executive power bodies interaction in Ukraine .....	292

## **PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES** .....

<i>Dreval Yu. D.</i> Tolerance as fundamental principle in behavior of public servant .....	300
<i>Korotych O. B.</i> Effectiveness increase in business communication of heads from state institutions .....	305
<i>Yehanov V. V.</i> Sociological tools use in process of styles analysis in state-administrative activity of power bodies .....	312
<i>Luniachek V. E.</i> Theoretical bases in professional training of leading personnel in education within magistracy by “Public Administration” specialty .....	319
<i>Skliarov S. O.</i> Leadership style and personality qualities of heads in Ministry of Emergency Situations .....	329
<i>Shcheghortsova V. M.</i> Public service organization in context of new Law of Ukraine “On Civil Service” .....	335

<i>Nosyk O. A.</i> Competence approach in personnel selection for public service positions .....	341
<b>GLOBALIZATION AND INTEGRATION PROCESSES</b> .....	348
<i>Barka Zine M.</i> Public administration in developing countries: some challenges ....	348
<i>Matakas Juozas, Junevičius Algis.</i> Free movement of citizens and application of exclusion from employment in public service in the European economic space .....	357
<i>Namestnik V. V.</i> Public environmental organizations functioning: foreign experience for Ukraine .....	363
<i>Trubina M. A.</i> European innovation board as generalized indicator of innovative development of country: Ukraine and EU .....	370
<i>Filippova N. V.</i> Social protection of labor migrants in EU countries and Ukraine .....	378
<i>Ihnatenko L. Yu.</i> Reformation of local government system in United Kingdom .....	386
<i>Savin Ye. Ye.</i> State policy on the protection of the most vrazlivih verstv of population: prospects of development .....	392
<b>SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY</b> .....	399
<i>Sychova V. V.</i> Features of social dialogue as compound for public administration of socio-labor relations in post-industrial society .....	399
<i>Diehtiar O. A.</i> Theoretic-methodological groundwork analysis in public administration by social sphere development .....	406
<i>Rohova O. H.</i> Glossary of public administration in health protection .....	415
<i>Bondar D. V.</i> New educational standards of higher education as main state regulation mechanisms in qualitative training for experts of management occupations .....	421
<i>Kononovych V. H.</i> Public administration improvement in physical culture and sport focused on European vector of development .....	426
<i>Pyvovarov O. V.</i> Public administration mechanisms by medical clusters development with assistance of insurance companies .....	431
<i>Sukhanova N. S.</i> State policy in sports: implementation mechanisms .....	437
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	444



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073.534

В. Б. ДЗЮНДЗЮК

### РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ХХІ СТОРІЧЧІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВИКЛИКИ

*Розглянуто вплив тенденцій і процесів, що відбуваються в сучасному світі, на національні держави. Визначено, яким чином змінюється роль і функції держави, з якими викликами публічне управління має та матиме справу в ХХІ ст.*

**Ключові слова:** держава, національна держава, публічне управління, сучасні тенденції.

*In the article the influence of trends and processes, which take place in the modern world, on the national states are examined. It is determined how a role and functions of the state changes, with what challenges deals and will deal the public administration in the 21th century.*

**Key words:** state, national state, public administration, modern trends.

Останні двадцять років багато науковців замислюються над тим, якою буде держава в ХХІ ст., якими будуть її функції і чи існуватиме вона взагалі, принаймні, у звичному для нас вигляді. На нашу думку, держава як інститут, безумовно, збережеться, вона, як і раніше, матиме вагу і силу, хоча не викликає сумніву і те, що її функції і роль зазнають змін, продиктованих тими проблемами і тенденціями публічного управління, які, зароджуючись зараз, розвиватимуться протягом нинішнього сторіччя. У роботі розглядаються такі чотири тенденції:

1. Втрата державою до певної міри монополії на реалізацію владних повноважень, збільшення центрів влади.

2. Зростання значення економічних, соціальних і гуманітарних функцій держави.

3. Посилення впливу інформаційного суспільства на публічне управління.

4. Повернення в публічному управлінні до деяких “класичних” принципів бюрократії, описаних Максом Вебером.

Перша тенденція пов'язана з процесами глобалізації. Політика, що виходить за рамки однієї країни, охоплює все більш широке коло проблем. Енергетична, науково-технічна, транспортна, соціальна, екологічна політика

все сильніше транснаціоналізуються. Міністерства закордонних справ поступово втрачають звичну роль єдиного представника держав на міжнародній арені. Тому все гостріше постає проблема інституційного забезпечення координації зовнішньополітичних ліній різних акторів, причому як усередині держав, так і між ними. Виборці, уряди, парламенти, політичні еліти не можуть більше абстрагуватися від того, наскільки вирішення ними внутрішніх проблем залежить від зовнішніх впливів і решти світу.

Мабуть, зараз уже ніхто не піддає сумніву існування глобалізаційних процесів у сучасному світі, але іноді не звертається увага на те, що вони відбиваються не лише на наднаціональному, але і на національному рівні, адже процеси, пов'язані з глобалізацією, дещо зменшують можливості національних урядів контролювати ситуацію і управляти нею на території своїх держав. З одного боку, збільшується впливовість транснаціональних корпорацій, з іншого – інститутів громадянського суспільства, національних і міжнародних неурядових організацій, що здійснюють зростаючий вплив на громадську думку, політику, вироблення законів, навіть беруть безпосередню участь у публічному управлінні. Відтак, держава дійсно в певному сенсі перестає бути монополістом щодо реалізації владних повноважень.

У цілому, спираючись на думку Клауса Зегберса, професора Вільного університету міста Берлін, можна виокремити, поряд з державою, таких впливових акторів міжнародного і внутрішньонаціонального життя:

- міжнародні інститути і організації;
- транснаціональні економічні актори;
- субдержавні регіональні актори (республіки, регіони, федеральні землі тощо), що все частіше і масштабніше діють в інтернаціональних і транснаціональних просторах, не вдаючись до посередництва урядів;
- мережі громадських неурядових акторів;
- так звані гібридні (державно-приватно-громадські) утворення [2].

Саме через начебто втрату національною державою певних важелів впливу і виникли думки стосовно можливості та необхідності створення системи глобального управління. З цього приводу існують чотири основні концепції:

1) *концепція світового уряду*, що є, по суті, збільшеною моделлю національної держави. Слід зазначити, що ця концепція в даний час є маргіальною, оскільки жодний світовий уряд не може мати достатньої політичної легітимачії;

2) *концепція реформування ООН*, відповідно до якої її Рада Безпеки перетворюється на квазіуряд, а Генеральна Асамблея – на квазіпарламент. У такого підходу немало прихильників, але він також піддається суттєвій критиці як суто етатистський;

3) *концепція політичного управління глобальним розвитком з боку групи найвпливовіших держав*, об'єднаних у “велику сімку (вісімку, десятку, двадцятку і так далі)” або якусь іншу організацію. Подібна концепція вже активно реалізується на практиці, але неминуче зустрічатиме протидію в тих держав, які не належать до цього елітарного клубу;

4) *концепція корпоративного глобального управління*, яка користується найбільшою популярністю у багатьох теоретиків глобалізації, оскільки передбачає колективний процес пошуку і реалізації рішень через низку різноманітних і різнопланових інституціональних механізмів. Дана концепція ґрунтується на визнанні полі-центричності світу і пропонує залучати до глобального управління не лише держави, а також акторів приватного і третього сектора [6; 10].

Безумовно, глобалізація принесла і ще принесе багато користі, але необхідно сказати і про її негативні наслідки. Досить багато писалось і говорилось про культурну універсалізацію, уніфікацію, втрату національної ідентичності, збільшення економічної залежності та вразливості, що можна наочно бачити під час світових економічних і фінансових криз, тому не будемо на цьому зупинятись, а зазначимо два інших наслідки, на які не завжди звертають увагу.

*Перший наслідок* – це зменшення рівня прогнозованості глобального розвитку. Пов'язано це з тим, що такі міжнародні організації, як СОТ, МВФ, Світовий банк уже зараз займаються питаннями, які раніше були винятково справою національних держав. Але всі ці організації є класичними зразками моноорієнтованих структур, що явно недостатньо враховують комплексні наслідки своїх дій, до того ж не мають єдиного розуміння стосовно глобального управління, яке вони практично здійснюють.

*Другий наслідок* – це суперечливий вплив на демократичні цінності та інститути. Дійсно, з одного боку, інформаційна прозорість світу, імперативи децентралізації і ринкової економіки прискорюють розповсюдження демократії, підтвердженням чому є те, що кількість демократичних держав на планеті постійно зростає. Але, з іншого – глобалізація, скорочуючи внутрішній державний суверенітет, сприяє тим самим послабленню легітимізації демократичних інститутів у рамках окремих держав. До цього слід додати і те, що все більший вплив у світі мають, як зазначалось, транснаціональні корпорації і неурядові організації, керівництво яких не формується за допомогою традиційних демократичних процедур, що не може не позначатися негативно на глобальних процесах демократизації.

Вирішення зазначених проблем і суперечностей знаходиться в компетенції національних держав. Крім того, національна держава на сьогодні є найбільш розвиненою формою суспільного договору, в рамках якого люди можуть до певної міри впливати на умови свого існування, і саме в руках національної держави залишаються важелі, за допомогою яких вона покликана знаходити баланс між інтересами різних груп населення. Тому можна, на наш погляд, стверджувати, що глобалізація жодним чином не означає занепад держави, а призводить лише до трансформації її функцій і ролей.

Звідси випливає друга із зазначених тенденцій, що безпосередньо пов'язана і є наслідком такої трансформації.

Деякі науковці стверджують, що в ХХІ ст. економічна сила транснаціональних компаній перевищить потенціали навіть крупних держав.

Не можемо з цим погодитись. Дійсно, глобалізація змінює роль держави в економіці, відношення між нею і незалежними господарюючими суб'єктами. І дійсно, іноді із самостійного гравця на економічному полі вона перетворюється на арбітра. Але хто має більшу владу на полі: гравець чи арбітр?!

В умовах, коли економіка стає все більш мобільною, загострюється конкурентна боротьба за створення якнайкращих умов для розміщення виробництва і залучення інвестицій, у держави залишаються всі можливості впливати на національну економіку шляхом створення привабливих рамок умов. До того ж у кризові моменти буває необхідною підтримка самого процесу функціонування національного господарства як відносно автономної системи. Важливою функцією держави є і сприяння формуванню інфраструктурних систем, з одного боку, тих, що скріплюють воєдино національне господарство, а з іншого – об'єднують його із зовнішнім світом, забезпечуючи йому за можливості сприятливу позицію у світовій економіці. Тобто економічні функції держави збільшуються, стають більш різноманітними і більш складними. Те ж саме стосується і соціальних функцій.

Хоча зараз ми говоримо про державу сьогодення та майбутнього, але слід визнати, що перенесення центру уваги на соціальну функцію як одну з основних функцій держави почалось раніше – у середині XIX ст. Саме тоді Лоренц фон Штайн включив до переліку функцій держави підтримку абсолютної рівності в правах для всіх різних суспільних класів, для окремої приватної особи за допомогою своєї влади [3]. Держава, згідно зі Штайном, зобов'язана сприяти економічному і суспільному прогресу всіх своїх громадян, адже врешті-решт розвиток одного виступає умовою розвитку іншого, і саме в цьому сенсі йдеться про соціальну державу [Там же].

Звернемо увагу ще на одне підгрунтя зміни акцентів у реалізації функцій держави із силових, на економічні, соціальні та гуманітарні. Йдеться про концепцію “м'якої сили”. Як відомо, вперше термін “м'яка сила” застосував професор Гарвардського університету Джозеф Най у своїй роботі “Приречені на лідерство: Природа американської влади, що змінюється” [7]. Проте, на власну думку, цілком новою дану концепцію назвати не можна, адже схожі думки містяться, наприклад, у концепції “культурно-ідеологічної гегемонії”, яка була викладена Антоніо Грамши в його відомих “Тюремних зошитах” [1].

Але так чи інакше, ідея про те, що сучасна держава має використовувати замість грубої сили (або поряд з нею) більш тонкі засоби та інструменти зовнішнього та внутрішнього впливу, отримала не лише теоретичне визнання, а і практичну реалізацію.

Не викликає сумніву і те, що в умовах глобальних процесів сучасна держава повинна сприяти найменш хворобливій інтеграції національної економіки і своїх громадян до світового господарства. І якщо реалізація її економічної функції в такому разі повинна цілеспрямовано перетворювати країну на вузол транснаціональних гео економічних відносин, то в соціальному аспекті держава повинна нести відповідальність за тих своїх громадян, які на даний момент не здатні вбудуватися у структури глобальної економіки.

Держава покликана надавати їм соціальну допомогу і регулювати темпи перетворень таким чином, щоб населення встигало адаптуватися до умов, що змінюються, забезпечуючи через це свою конкурентоспроможність на міжнародній арені. У світі, що глобалізується, конкурентоспроможність держави залежить ще і від того, наскільки вона здатна забезпечити своїх громадян всією повнотою зовнішньої і внутрішньої інформації.

І тут ми підходимо до третьої тенденції – все більш зростаючого впливу інформаційного суспільства на публічне управління. Зараз ми використовуємо наслідки розвитку інформаційного суспільства, зокрема інформаційні технології, так само як у ХХ ст. люди почали використовувати електрику, не замислюючись про її природу і сприймаючи її як даність. І як у ХХ ст. стало неможливим уявити собі життя без електрики, так само в ХХІ ст. неможливо уявити собі життя без досягнень інформаційного суспільства.

Проте, що вони означають не для окремого індивіда, а для держави? Відповідь тут двояка: з одного боку, держава отримує нові можливості для ефективнішого виконання своїх функцій, наприклад, за допомогою реалізації концепції електронного врядування; але з іншого – виникають нові загрози. І ці нові загрози слід розділити на дві групи: явні та неявні. До явних загроз, з якими останнім часом ведеться все більш серйозна боротьба, поза сумнівом, належить кіберзлочинність.

На відміну від традиційних видів злочинів, історія яких налічує віки, кіберзлочинність – явище відносно молоде і нове, яке виникло з появою мережі інтернет, проте вона вже пройшла у своєму розвитку декілька етапів, останній з яких почався з використання інтернету в політичних цілях, коли виникли такі явища, як інтернет-страйк та інтернет-війна, з'явилося цинізм спрямоване використання кібератак проти урядів окремих держав. Першу подібну акцію 21 грудня 1995 р. здійснила група, що називає себе “Strano Network”, яка протестувала проти політики французького уряду в питаннях ядерних програм і в соціальній сфері [8].

Звичайно, найбільшу небезпеку серед усіх кіберзлочинів представляє кібертероризм, який набуває все більш загрозливих масштабів, часто демонструючи тенденцію зрощення зі “звичайним” тероризмом. Проте це явна загроза. Але, на наш погляд, і сам феномен розвитку кіберпростору (або віртуального простору) представляє низку потенційних загроз. І це саме ті загрози, які можна визначити як неявні, яким поки що не приділяється належної уваги.

Багато сучасних людей є членами різних віртуальних співтовариств, таких як соціальні мережі, клуби, форуми або блоги. Віртуальні співтовариства притягають в першу чергу тому, що вони є місцем, де окрема особа вільна від соціальних бар'єрів, які виникають у результаті “фізичного втілення” ідентичності. Або, іншими словами, там кожен може бути, ким він хоче, а не тим, ким він є. Яскравим прикладом цьому є відомий віртуальний світ “Active Worlds” – простір, де можна проживати альтернативним життям, заводити друзів, створювати сім'ї, вести віртуальний бізнес (хоча і заробляти при цьому цілком реальні гроші). Поза сумнівом, подібні можливості для багатьох людей

дуже привабливі, не випадково деякі віртуальні співтовариства налічують уже мільйони членів, але в цьому криється і певна небезпека.

Деякі дослідники вже досить давно говорять про те, що віртуальні співтовариства полегшують можливість об'єднання людей, що ставлять перед собою завдання зміни або захоплення влади. Підтвердженням цьому є події, що сталися декілька років тому в країнах Магрибу та інших арабських державах, які навіть назвали “революціями фейсбука”.

Крім того, віртуальні співтовариства можуть непомітно підривати і деякі державні основи. Вже зараз існують так звані “віртуальні держави”, що мають майже всі атрибути державності, іноді і власну територію. Це, наприклад, Віртленд, держава, що налічує декілька тисяч громадян зі всього світу, до яких входить і відомий Джуліан Ассанж. Поки таких держав ще мало, але уявимо, що з часом їх ставатиме все більше, причому громадяни цих держав відмовлятимуться від свого реального громадянства на користь віртуального.

Тобто національні держави можуть цілком імовірно зіткнутися з тим, що певна кількість їх громадян уже не вважає себе такими, живуть за іншими законами, а головне – підкоряються іншому “уряду”. Причому не слід забувати, що формою управління віртуальними державами, до речі, як і віртуальними співтовариствами в цілому, зазвичай є те, що, на нашу думку, можна парадоксально назвати “демократичною диктатурою” – на чолі їх знаходиться людина, слово і рішення якої є обов'язковим до беззаперечного виконання, але всі інші члени є абсолютно рівними у своїх правах і можливостях, незалежно від свого реального соціального статусу, майнового стану та інших характеристик. Звучить дещо фантастично, але ще кілька років тому фахівці з національної безпеки так само ставились і до соціальних мереж, вважаючи їх чимось несерйозним і нездатним впливати на ситуацію в реальному світі.

Взагалі, слід визнати, що держави постійно йдуть на декілька кроків позаду розвитку інформаційного суспільства. І це відбувалось від самого початку. Так, як відомо, перші хакери, вірніше фрікери, з'явилися наприкінці 1970-х рр., а перший закон, спрямований на боротьбу з ними, “The Computer Fraud and Abuse Act”, був прийнятий у США лише в 1986 р. [9].

Інший приклад: коли в 2002 р. вийшла книга відомого соціолога Говарда Рейнгольда “Розумний натовп: Нова соціальна революція” [4], мабуть, жодний з політиків або державних діячів не надав їй суттєвої уваги. Найбільш відомою формою розумного натовпу став так званий “флешмоб”. Проте шлях від флешмобу до “арабської весни” виявився дуже коротким, хоча це, по суті, є речі одного порядку. Адже, що таке флешмоб? Це коли багато незнайомих, принаймні, в реальному житті, людей відгукуються на чийсь заклик прийти кудись і зробити щось. Чи не таким чином було організовано події в арабських країнах?

Для запобігання зазначених загроз держави, звичайно, можуть піти шляхом жорсткого контролю над інформаційними мережами, в тому числі, над інтернетом, щоб не допустити розповсюдження небажаної для них інформації та організації небажаних дій, і деякі це або вже роблять, або намагаються робити. Але чи надовго це допоможе? Уявіть собі, що вартість мобільних пристроїв з

постійним доступом до інтернету впаде настільки, що їх матиме кожний школяр, а сама інформація розповсюджуватиметься безкоштовно і напряду через супутники, як це відбувається зараз з GPS-навігацією? Що тоді стане з державною цензурою та контролем? Відповідь очевидна.

На наш погляд, єдиний шлях до зменшення загроз, що породжується розвитком інформаційного суспільства, це не жорсткий контроль і заборони, а знов таки використання “м’якої сили”, але вже стосовно до кіберпростору. Це передбачає його постійний моніторинг, участь у його формуванні та функціонуванні, проактивну, а не реактивну поведінку, приділення більш серйозної уваги реалізації інформаційної функції держави.

Нарешті, четверта тенденція. Вона може видаватись парадоксальною та дискусійною, адже весь кінець ХХ і початок ХХІ ст. у публічному управлінні пройшов під гаслом боротьби з бюрократизмом. Але, на нашу думку, боротьба велась і велась абсолютно справедливо з *практичною реалізацією* бюрократичних принципів, а не з самими принципами. Ця різниця дуже важлива. Так, начебто одні й ті самі принципи соціальної справедливості були реалізовані в СРСР і, наприклад у Швеції, проте наслідки були різними. До того ж, не варто отожднювати бюрократичну і так звану “традиційну” модель публічного управління, яка крім теорії бюрократії мала й інші підгрунття, зокрема принцип “єдиного найкращого шляху”, висунутий Ф. Тейлором.

В історії науки відомі приклади, коли відбувався ренесанс певних теорій і концепцій. Так, наприклад, в економіці з’явилися неокласицизм і неолібералізм. Тому, хоча зараз багато авторів говорять про постбюрократичну парадигму управління, цілком імовірно можна очікувати на появу необюрократизму. Чи можливо це? Для відповіді на це запитання слід дуже коротко повернутись до першоджерела, а саме до шести принципів бюрократії, сформульованих Вебером, та його розумінню цих принципів [5].

*Перший* з веберовських принципів означає, що владні повноваження виникають із законів і підзаконних актів. Саме така раціональна/легальна форма влади є найбільш “правильною”.

*Другий* принцип, принцип ієрархії, мабуть, піддавався найбільшій критиці. Але навіть у найбільш гнучких, мережевих, структурах існує ієрархія. Вона може мати два рівні – але і два рівні це вже ієрархія. Мабуть, проблема полягала в тому, що принцип ієрархії був реалізований занадто завзято, що вилилося у створення десятків рівнів, кожний з яких мав декілька підрівнів, закономірним наслідком чого стало виникнення бар’єрів між ними, які, зокрема, обмежували проходження інформаційних потоків і ресурсів.

*Третій* принцип говорить про те, що організація відокремлена від приватного життя її співробітників.

*Четвертий* принцип визначає управління як особливий вид діяльності, що вимагає спеціальної професійної підготовки, у зв’язку з чим їм може займатися не кожний.

*П’ятий* принцип говорить про те, що бюрократична діяльність займає у співробітників увесь час, на відміну від раніше існуючої ситуації, коли вона розглядалася як вторинна.

І, нарешті, відповідно до *шостого* принципу в управлінні організацією, слід дотримуватись певних загальних правил, що не залежать від особистості керівника. Усі ці принципи видаються цілком доцільними.

Відповідно до бачення самого Вебера, в бюрократичній системі спеціалізація функцій покликана підвищити ефективність бюрократичної системи, ієрархія повноважень і система правил повинні забезпечувати надійність рішень, а безособовість системи має на увазі, що при однакових обставинах будуть прийняті однакові, тобто неупереджені, рішення.

Отже, чому може відбутись повернення до зазначених принципів? Цьому є декілька причин, і всі вони є наслідком попередньо розглянутих тенденцій.

Так, одним з позитивних наслідків глобалізації є розповсюдження демократії, а демократія – це завжди дотримання чітких, зрозумілих і правил, що діють для всіх оформлених у вигляді нормативно-правових актів. Так само без наявності подібних правил не можлива ефективна співпраця між різними акторами публічного управління, про яких йшлося. З іншого боку, демократичний режим є уособленням раціональної форми влади, а також ґрунтується на певних цінностях, однією з яких є невторчання в особисте життя людини, його відділення від професійної діяльності.

Інформаційні технології, що виникли в результаті розвитку інформаційного суспільства і які використовуються в публічному управлінні, здебільшого ґрунтуються на деревовидних, тобто ієрархічних структурах і чітко визначених правилах. Ієрархії присутні і у віртуальних співтовариствах. Та і будь-яка організація з будь-якою структурою має, як зазначалось, принаймні два рівні ієрархії, адже ієрархічність закладена не лише в людській, а і взагалі в живій природі.

Зміна функцій публічного управління, підвищення турбулентності та невизначеності зовнішнього середовища як ніколи раніше потребуватиме від співробітників органів влади не лише спеціальної професійної підготовки, а і постійного підвищення своєї кваліфікації. А наявність постійних правил в організації, як формальних, так і неформальних, незалежно від особистості керівника вже давно визнана менеджментом як складова організаційної культури.

Тобто, як можна бачити, для всіх веберовських принципів є місце в сучасному публічному управлінні. Хоча, як видається, для цього необхідно заново переосмислити поняття “бюро”. З позицій Вебера, бюро як особливий тип організації має три основні складові: люди, що працюють в бюро; матеріальні засоби праці, які вони використовують для роботи; та документи, які є продуктом діяльності. Достатньо, на наш погляд, у цій конструкції замінити документи на послуги, що надаються громадянам, і ми матимемо модернізовану версію класичного бюро. Звичайно, що вже навряд чи колись відбудеться повернення до тієї бюрократичної моделі, як її малював у своєму уявленні Вебер, проте певні його ідеї залишатимуться актуальними і надалі (мабуть, в цьому і полягає справжній геній науковця).

У цілому, говорячи про публічне управління ХХІ ст., можна і необхідно робити прогнози, але якщо ХХ ст. довело нам свою непередбачуваність, то, з великою долею ймовірності, ХХІ ст. буде ще більш неочікуваним. Однак,



на нашу думку, є всі підстави стверджувати, що національна держава як осередок стабільності в хиткому світі глобальності існуватиме і далі та матиме достатньо важелів, інструментів і сили для забезпечення розвитку, покращення добробуту своїх громадян, забезпечення їхніх прав і свобод.

#### Література:

1. *Грамши А.* Тюремные тетради / А. Грамши. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
2. *Зегберс К.* Сшивая лоскутное одіяло / К. Зегберс // Pro et Contra. – 2006. – Т. 4. – № 4. – С. 66–75.
3. История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянц. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2004. – 944 с.
4. *Рейнгольд Говард.* Умная толпа: новая социальная революция / Говард Рейнгольд ; пер. с англ. А. Гарькавого. – М. : ФАИР ПРЕСС, 2006. – 416 с.
5. *Gerth H. H.* From Max Weber : Essays in Sociology / H. H. Gerth, C. W. Mills. – London : Routledge and Kegan Paul, 1970. – 457 p.
6. Globalism versus realism. – N.Y. : Mainstream Publishing, 2007. – 286 p.
7. *Nye Joseph S.* Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power / Joseph S. Nye. – N.Y.: Basic Books, 1990. – 320 p.
8. *Rheingold H.* A Slice of Life in My Virtual Community / H. Rheingold. – Режим доступу : <http://www.informatik.uk/gnomic/rheingold.html>.
9. *Roszak T.* The Cult of Information: The Folklore of Computers and the True Art of Thinking / T. Roszak. – Cambridge: Lutterworth Press, 2006. – 308 p.
10. *Sassen S.* Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization / S. Sassen. – N.Y. : Jossey-Bass, 2006. – 329 p.

*Надійшла до редколегії 21.01.2013 р.*

УДК 351

*В. В. ТОЛКОВАНОВ*

### **РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА НОВИХ ЗАСАДАХ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ**

*Розглянуто актуальні питання реалізації державної регіональної політики в Україні. Визначено нові підходи та інноваційні інструменти регіонального розвитку на засадах аналізу нормативно-правових актів, країних вітчизняних і зарубіжних практик.*

**Ключові слова:** державна регіональна політика, регіональний розвиток, кластер, адміністративна реформа, європейська інтеграція.

*In the article the topical issues of implementation of public regional policy in Ukraine are examined. On the basis of analysis of normative and legal acts, best national and foreign practices, new approaches and innovative instruments of regional development are determined.*

**Key words:** public regional policy, regional development, cluster, administrative reform, European integration.

У контексті реалізації Програми економічних реформ, розпочатої в 2010 р. Президентом України В. Януковичем, пріоритетного значення набуває питання реалізації на нових інноваційних засадах державної регіональної політики. У зв'язку з цим слід констатувати, що на сьогодні існуючі механізми та інструменти реалізації політики регіонального розвитку є недостатньо ефективними, що створює певні загрози для подальшої розбудови Української держави.

За підсумками засідання Ради регіонів при Президентові України, яке відбулось 2 лютого 2011 р., було ухвалено рішення щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 р. Нова парадигма реформування системи управління регіональним розвитком і впровадження нової державної регіональної політики має передбачати реструктуризацію економіки регіонів, стимулювання точок зростання і вирівнювання в соціально-економічному розвитку регіонів.

Ураховуючи вищевикладене, слід приділити увагу дослідженню питань створення та стимулювання точок зростання, що отримало в багатьох зарубіжних країнах назву “кластерного розвитку”. Упровадження кластерного підходу вважається в Європі одним з ефективних засобів забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, одним з найбільш ефективних інструментів забезпечення регіонального розвитку.

В останні роки питанням реалізації державної регіональної політики приділяється значна увага. Так, серед науковців, що аналізували різні його аспекти, слід виділити О. Батанова, В. Куйбіду, С. Марковського, Н. Мікулу, В. Негоду, Т. Пахомову, М. Пухтинського, А. Ткачука та ін. Однак сьогодні в контексті реалізації адміністративної реформи це питання потребує подальших досліджень, зокрема з метою розробки та впровадження нових інноваційних інструментів і підходів реалізації державної регіональної політики.

Метою статті є розгляд актуальних питань щодо розробки та подальшого впровадження нових інноваційних інструментів і підходів реалізації державної регіональної політики.

Як зазначає багато вітчизняних і зарубіжних учених, основним завданням державної влади у внутрішній політиці є досягнення і підтримка політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства [5]. Одночасно аналіз соціальних, економічних і політичних процесів в Україні дозволяє зробити висновки про те, що сьогодні нарастають соціально-економічні диспропорції між регіонами, в регіонах виникають замкнені політико-економічні системи, що розвиваються з яскраво вираженим власним (місцевим) інтересом. Усе це обумовлює вироблення нових алгоритмів і підходів до реалізації державної регіональної політики [4].

Життя ставить перед державою та українським суспільством нові виклики, що мають як зовнішнє, так і внутрішнє походження, а саме:

1) розгортання глобальних, світових процесів таким чином, що суттєво змінюється міжнародний ринок розподілу праці, наростає конкуренція за всі види ресурсів, у першу чергу енергетичних;

2) відставання України від розвинених країн за показниками якості життя громадян, рівня інвестиційної привабливості, конкурентоздатності та розвиненості інноваційного середовища продовжує стрімко наростати;

3) створення потенційного напруження на українських кордонах через формування сусідніми державами на прилеглих до державного кордону України територіях центрів зростання, що призводить до відтоку трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткової соціальної напруги в цих регіонах;

4) відсутність сформованих загальнонаціональних, визнаних суспільством цінностей, які зміцнювали б єдність держави, а також загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;

5) політична структуризація регіонів, нетерпимість між політичними силами, що мають виразну регіональну електоральну підтримку, призводить до паралічу інститутів демократії, руйнує перші паростки єдності в українському суспільстві, створює загрози збереженню територіальної цілісності держави;

6) недостатня ефективність державної регіональної політики, що має наслідками наростання асиметрії в рівнях розвитку регіонів, деградацію села, кризу міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу, посилення міграції з багатьох регіонів України працездатного населення (особливо молоді) за межі України [3].

У 2000 р. було ухвалено Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, який заклав правові засади формування та застосування соціальних стандартів, а 2002 р. урядом України було розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, однак досі не існує жодного прикладу їх офіційного затвердження. Відповідно, отримання публічних послуг і їх якість залежить від місця проживання людини, що несправедливо.

Першим нормативним актом, в якому формулювалася мета державної регіональної політики, була “Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента України Л. Кучми ще в 2001 р. Незважаючи на ухвалення Верховною Радою України протягом останніх 10 років декількох важливих законодавчих актів, а також затвердження Кабінетом Міністрів України низки державних програм стимулювання регіонального розвитку, діючий механізм надання державної підтримки адміністративно-територіальним одиницям залишається малоефективним. Більшість затверджених програм розвитку територій не виконана в повному обсязі у зв’язку з недофінансуванням з державного і місцевих бюджетів. Окрім того, неефективно використовуються державні ресурси в регіонах галузевими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади як головними розпорядниками державного бюджету через неналежну координацію їх діяльності [8].

На сьогодні державою реалізується понад 300 цільових програм. Проте вони не взаємоузгоджені і в переважній більшості фінансуються недостатньою мірою. Сьогоднішні глобальні виклики і тенденції разом із означеними проблемами регіонального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати існуючі загрози і створити нові можливості розвитку регіонів.

З метою забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості Президентом України В. Януковичем було утворено Раду регіонів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, що діє відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України [2].

Як зазначається у рішенні засідання Ради регіонів від 2 лютого 2011 р., “нова парадигма реформування системи управління регіональним розвитком та впровадження нової державної регіональної політики що має передбачати реструктуризацію економіки регіонів, стимулювання точок зростання і вирівнювання в соціально-економічному розвитку регіонів” [12].

У зв’язку з цим особливу увагу, на нашу думку, слід приділити питанням створення та стимулювання “кластерного розвитку”. Створення кластерів можна назвати “кооперативною конкуренцією”, тобто конкуренцією при одночасній кооперації для загальної користі та успіху. Ми знайомі з такими кластерами, як Кремнієва Долина (регіон південніше Сан-Франциско, де працюють поруч 7000 високотехнологічних компаній), Голівуд, Лондонський Сіті, Бієлла в Італії тощо. Ці кластери створюють середовище, яке дозволяє спеціалізованим місцевим фірмам підвищувати конкурентоздатність з метою обслуговування великих, часто глобальних ринків, і поширюється глобально на багато галузей промисловості. У широкому розумінні в останні роки з’явилися чотири різні кластерні підходи, а саме:

– національні кластери – це групи компаній та організацій, які спільно вирішують питання розвитку кластеру. Зазвичай вони займаються питаннями політики, інфраструктури та масштабування;

– регіональні кластери – це класичні кластери за Майклом Портером, засновані на припущенні, що промисловість буде процвітати у спеціалізованому середовищі ділового спілкування [6]. У цьому випадку увага зосереджується на створенні сприятливого середовища для учасників кластеру та розширенні зв’язків між фірмами-учасниками, їхніми постачальниками, допоміжними і пов’язаними з ними організаціями;

– транскордонні кластери – добровільні об’єднання незалежних компаній, асоційованих інституцій, інших суб’єктів транскордонного співробітництва які: географічно зосереджені у транскордонному регіоні (просторі);

співпрацюють та конкурують; спеціалізуються у різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну для виготовлення спільного продукту чи послуги, що в кінцевому підсумку дає можливість отримання синергетичних та мережевих ефектів, дифузії знань та навиків;

– комерційні кластери – це консорціуми компаній, які вирішили співпрацювати в кількох галузях. Вони мають формальне членство з оплатою членських внесків, які йдуть на фінансування координуючого органу.

Кластери існували задовго до того, як їхня концепція була визначена М. Портером і з'явився сам термін “кластер” [6]. Основна її ідея полягає у відповіді на питання: як кластери підвищують продуктивність та прискорюють темпи впровадження інновацій фірмами? Роль національних урядів полягає у створенні сприятливого середовища, під яким розуміються:

– державна політика, що сприяє підтримці діяльності кластерів;  
– стратегії (національні, регіональні, місцеві), що роблять можливою підтримку діяльності кластерів;  
– державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, які здійснюють підтримку діяльності кластерів;  
– політична воля щодо пошуку нових інноваційних підходів у реалізації державної регіональної політики.

Найбільш узагальнено кластери можна визначити як групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, які:

– співпрацюють та конкурують;  
– географічно зосереджені в одному чи в сусідніх регіонах (навіть якщо кластер охоплює кілька країн);  
– спеціалізуються у конкретній сфері діяльності, пов'язані спільними технологіями та навичками;  
– традиційні або інноваційні; більшість кластерів базуються на традиційних заходах;  
– інституціоналізовані (є підрозділ з управління кластерами) або неінституціоналізовані.

Кластери неминуче асоціюються з мережами, що є формальними та неформальними організаціями, які спрощують обмін інформацією та технологіями, а також сприяють координації заходів та співробітництва між членами кластеру [10].

Транскордонні кластери охоплюють суміжні прикордонні території сусідніх держав, до складу яких входять інституції та фірми, розміщені по обидва боки кордону. Тому транскордонні кластери можна визначити як групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, які географічно зосереджені у транскордонному регіоні; співпрацюють і конкурують; спеціалізуються в різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну, що в кінцевому підсумку дає можливість отримання синергетичних і мережевих ефектів, дифузії знань та навиків [9].

Особливістю транскордонних кластерів є те, що їх учасники розміщені в різних податкових, митних, законодавчих середовищах сусідніх країн, однак можуть мати спільні підприємства та організації, користуватися спільною інфраструктурою і функціонують, насамперед, на транскордонних ринках.

Іншою особливістю транскордонних кластерів є те, що інтенсивність мережевих взаємодій у кластері обмежується наявністю кордону, який створює додаткові бар'єри для вільного руху товарів, робочої сили, капіталу. Бар'єрами для налагодження співпраці також можуть бути різний менталітет, традиції, мова, культура, негативні сторінки історії.

Для того щоб кластери стали успішними, потрібен час – численні приклади свідчать про те, що на формування кластеру потрібно десятиріччя, чи близько того, щоб розробити вагому та реальну конкурентну перевагу.

Слід зазначити, що в зарубіжних країнах практика кластеризації економіки, в тому числі в межах транскордонних регіонів, використовується для зменшення нерівності їх соціально-економічного розвитку. Для цього застосовуються різноманітні методи, насамперед фінансові. Мова йде, зокрема, про податкові стимули розміщення високотехнологічних виробництв в економічно відсталих регіонах з надлишком робочої сили, вартість якої для суб'єктів підприємництва значно нижча, ніж у високо розвинених регіонах. Це може стосуватись і регіонів із сезонною зайнятістю, зокрема у галузі сільського господарства.

В європейських державах кластерна форма організації господарства використовується для створення “полюсів зростання” [7]. Цими полюсами є, як правило, міста, де зосереджуються підприємства, виробничо-технологічні, економічні та трудові ресурсні зв'язки між якими впливають на суміжні території, підвищуючи рівень їх економічного і соціального розвитку. При визначенні полюсів зростання враховуються конкурентні переваги суб'єктів кластера, включаючи місцевий природно-ресурсний, соціально-економічний, інфраструктурний та інші види потенціалів, гео економічне положення тощо.

Таким чином, кластери стають центрами регіонального і місцевого розвитку. У них створюються умови для зосередження технопарків, логістичних центрів, технополісів та інших інноваційних ринкових форм організації економічної діяльності. При цьому до діяльності кластерів залучаються навчальні, науково-дослідні, проектно-конструкторські та інші заклади і організації, пов'язані як з розробкою нових технологій, так і з доведенням наявних розробок до практичного впровадження, поступово формуючи інтегральний взаємопов'язаний господарський комплекс регіону.

Кластеризація економіки в зарубіжних країнах набула значного поширення насамперед як засіб підвищення їх конкурентоспроможності, а також як механізм гнучкого реагування на кон'юнктуру світових ринків, зростання стабільності функціонування завдяки інтеграції конкурентних переваг конкретних суб'єктів економічної діяльності.

Так, один з найбільш відомих транскордонних біофармацевтичних кластерів “Біодолина” було створено в 1996 р. у долині річки Верхній Рейн (на кордоні Франції, Швейцарії та Німеччини). Приблизно 250 тис. чоловік (10 % від загальної кількості населення цього транскордонного регіону) є зайняті в біофармацевтичній галузі, яка традиційно формується відомими науковими установами (чотири університети, численні дослідницькі центри) штаб-квартирами таких світових фармацевтичних гігантів, як Новартис, Рош, Сіба, філіями великих фармацевтичних підприємств (Джонсон і Джонсон, Файзер, Санофі-Авентис). Крім цього, важливу роль у виникненні “Біодолини” відіграли політичний інтерес суміжних держав і підтримка з боку місцевих та регіональних органів влади [9].

Серед інших відомих транскордонних кластерів у зарубіжних країнах доцільно відзначити:

- “Долина Медікон”, яка розташована на кордоні Данії та Швеції навколо затоки Ересунн. Вона нараховує 26 лікарень, 12 університетів з 4 000 дослідниками та 135 000 студентами. Діяльність цього кластеру сприяла утворенню 30 000 робочих місць більш ніж на 160 підприємствах;

- кластер біотехнологій, регіон Орезунд (Данія-Швеція), який об’єднує мережу численних фармацевтичних і біотехнологічних фірм, університетські лікарні та університети;

- німецько-голландський транскордонний кластер (м. Твенте), який охоплює регіональні кластери і мережі в технологічних секторах пластмас, металообробки та біомедицині;

- німецько-голландська мережа регіональних кластерів постачальників, технічних агентств та інноваційних установ навколо транснаціональних корпорацій Оси і Nedcar (м. Венло);

- “Долина Доммель” (Бельгія та Нідерланди), яка складається з регіональних кластерів фірм високих технологій та інновацій;

- автомобільний кластер, розташований у прикордонних регіонах Португалії і Іспанії;

- кластер скла, який розташований на суміжних територіях Австрії, Німеччини та Чехії;

- текстильний кластер, який функціонує на території прикордонних регіонів Австрії та Чехії;

- технологічний кластер, який діє на суміжних територіях Австрії та Словенії.

В Україні також є певний досвід кластерної організації підприємництва, має місце започаткування процесів формування транскордонних кластерних ініціатив та розвитку транскордонних кластерів. Так, у Хмельницькій обл. досить успішно функціонують будівельний і швейний кластери, існують туристичні кластери “Кам’янець” та “Дивосвіт”, кластер сільського зеленого туризму “Оберіг”, які мають усі можливості для подальшого розвитку, в тому числі і у транскордонному вимірі.

Сьогодні здійснюються організаційні заходи щодо формування транскордонного логістичного кластеру в Закарпатській обл.

У Луганській обл. вивчаються можливості реалізації транскордонних кластерних ініціатив у транспортному машинобудуванні, сільськогосподарському виробництві, медицині.

У 2008 р. на базі Харківського національного економічного університету (кафедра туризму), ВАТ “Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва”, Белгородського державного університету (кафедра туризму), Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва розпочато діяльність в напрямку творення транскордонного туристичного кластеру, діяльність якого поширюватиметься на окремі прикордонні райони: Золочівський район – з боку України та Гайворонський район – з боку Російської Федерації. У тій же області в 2007 р. започатковано будівельний кластер за участю Харківського державного технічного університету будівництва та архітектури, Белгородського державного технологічного університету ім. Шухова, Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва та ВАТ “Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва”.

Протягом 2004 – 2009 рр. Севастопольською міською державною адміністрацією спільно з Торгово-промисловою палатою та іншими партнерськими організаціями було реалізовано низку заходів щодо виявлення та підтримки кластерних ініціатив. Зокрема, було створено координаційну раду з питань розвитку кластерних структур, проведено відповідні дослідження тощо. Сьогодні завершується процес формування мега-кластеру “Севастополь”, діяльність якого матиме вагомий вплив на розвиток транскордонного співробітництва у Чорноморському регіоні.

У Львівській обл. опрацьовується питання щодо створення транскордонного туристичного кластеру відповідно до “Спільної стратегії розвитку українсько-польського транскордонного регіону (Волинська, Львівська, Закарпатська області та Люблінське і Підкарпатське воєводства) на період до 2015 року”, яка визначає туристично-рекреаційну діяльність як один із основних пріоритетів його розвитку.

У Чернівецькій обл. розглядається можливість утворення туристичного транскордонного кластеру на основі мережі регіонів-переможців Всеукраїнського конкурсу “Сім чудес України”.

Актуальною проблемою на сучасному етапі впровадження Програми економічних реформ в Україні є вдосконалення існуючих і пошук нових інноваційних інструментів і механізмів реалізації державної регіональної політики. Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, концепція “кластерного розвитку” є ефективним інструментом збалансованого регіонального розвитку.

Разом з тим, незважаючи на успішний досвід деяких регіонів, кластерна концепція ще не набула застосування і поширення при розробці та впровадженні політики регіонального розвитку. На сьогодні відсутні досконалі інвестиційно-інноваційні механізми формування і функціонування кластерів, малоефективними є фінансові механізми державного регулювання їх діяльності. Це стосується, зокрема, цільового фінансування, прямої фінансової допомоги, надання субвенцій, субсидій тощо. Основні складові державної економічної політики – грошово-кредитна, податкова, амортизаційна, інвестиційна (особливо



у сфері залучення іноземних інвестицій у прикордонні регіони) – ще недостатньо виконують функції стимуляторів регіонального розвитку. Зазначене актуалізує проблему кластеризації економіки України в цілому і, зокрема, інноваційних шляхів розвитку транскордонних регіонів як одних з найменш розвинених регіонів, які мають особливі можливості для міждержавного співробітництва.

Усе це обумовлює необхідність розробки Національної стратегії кластерного розвитку як складового елементу нової державної регіональної політики, адже кластери (або їх ще називають полюси або центри зростання) можуть стати ефективною формою і засобом поєднання загальнодержавних, корпоративних та індивідуальних інтересів для досягнення кінцевого результату – активізації підприємницької діяльності, підвищення конкурентоспроможності та зростання економічного розвитку регіонів, забезпечення гідного рівня і якості життя громадян України.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. № 533/2010. – Режим доступу : [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua).
3. Конкурентоспроможність територій. Науково-практичний посібник / [С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов]. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2011. – 251 с.
4. Нова державна регіональна політика / [В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов та ін.]. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
5. *Куйбіда В. С.* Регіональний розвиток та протиставлення планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К., 2009. – 176 с.
6. *Портер М. Э.* Конкуренція / М. Э. Портер ; пер. с англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2000. – 495 с.
7. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.
8. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах – членах Ради Європи / [К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна, В. Толкованов]. – К. : Крамар, 2011. – 240 с.
9. *Ткачук А. Ф.* Формування та розвиток транскордонних кластерів / А. Ф. Ткачук, Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К., 2010. – 247 с.
10. *Шрьодер Ж.* Кластерний підхід у стратегії регіонального розвитку / Ж. Шрьодер // Місцевий та регіональний розвиток в Україні: виклики та можливості : зб. матеріалів міжн. конф. – К., 2005. – С. 30–42.
11. The Council of Europe report on “The Impact of Economic Downturn on Local Government in Europe”. – Strasbourg, 2010. – 81 p.
12. Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

Надійшла до редколегії 07.02.2013 р.

УДК 35.1

А. О. КУЗНЕЦОВ

## ЕКСПЛІКАЦІЯ ІДЕЇ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ТВОРАХ СОЦІАЛІСТІВ-УТОПІСТІВ (частина друга)

*Обґрунтовано доречність застосування методу нарративної семіотики до аналізу контексту соціальної справедливості у творах соціалістів-утопістів XV – XIX ст.*

**Ключові слова:** нарратив, семіотика, актант, структура тексту, ізотоп.

*Grounded appropriateness of the method of narrative semiotics to analyze the context of social justice in the works of utopian socialists XV - XIX centuries.*

**Key words:** narrative, semiotics, actants, text structure, isotope.

У першій частині статті<sup>1</sup> було здійснено спробу дати розгорнуту характеристику предмета дослідження, а саме проаналізовано етимологію поняття “соціальна справедливість” задля виявлення певної закономірності (тенденції), зміст якої розкривається в твердженні про те, що ідея соціальної справедливості, яка міститься у творах соціалістів-утопістів, – є нічим іншим, як відображенням зворотного боку існуючих соціально-економічних, культурних, конфесійних та інших протиріч суспільного розвитку. Також, ми обґрунтовано спробували довести, що дослідження творів утопічного напрямку не є марною справою, а, навпаки, ці розвідки стають актуальними для галузі науки державного управління, адже правильно (науково) інтерпретовані ідеї найвидатніших умів допоможуть більш повно зрозуміти сучасні проблеми, знайти шляхи їх вирішення, адже уроки історії – це не тільки цінності, моральні норми і принципи, а й помилки та прорахунки. Найяскравіші представники утопічного соціалізму та комунізму XV – XIX ст. створювали проекти ідеального, на їхню думку, суспільства, в якому принцип соціальної справедливості займав домінуюче місце. Державотворчі процеси, що сьогодні відбуваються в Україні, також не позбавлені принципових помилок і прорахунків. Атропоцентричні інтенції політичного істеблшменту іноді повертаються до народу невинуватими діями й рішеннями, і позбавитись цих помилок можливе лише враховуючи соціентальний досвід, набутий людством за час свого існування. Не вдаючись детально до змісту попереднього матеріалу, хочемо лише з першої частини статті винести дві ключові тези: *по-перше*, ідея соціальної справедливості конкретизується в

---

<sup>1</sup>Кузнецов А. О. Експлікація ідеї соціальної справедливості у творах соціалістів-утопістів (частина перша) / А. О. Кузнецов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – № 2 (40). – С. 25–31.

соціальному бутті людини, легітимності владного примусу та соціальних обов'язках публічних інституцій; *по-друге*, аналізуючи змістовне наповнення поняття “соціальна справедливість” у творах соціалістів-утопістів, маємо справу із абстрактним поняттям (ідеєю), розкриття змістовного наповнення якого стає можливим лише завдяки лінгвістичному аналізу першоджерел (текстів). Тобто маємо провести відповідну гносеологічну реконструкцію визначеного нами феномену. Як будь-який соціальний феномен соціальна справедливість втілює в собі три складові, а саме: лінгвістичну, перцептивну і матеріально-практичну. Щодо лінгвістичної складової, то тут дотримуємося герменевтичних позицій Людвіга Вітгенштейна, на думку якого, “текстом може бути музичний твір, картина, інформація з комп'ютера, схеми. Завдяки герменевтиці можна виділити з інформації, яку отримав попередній дослідник про той чи інший об'єкт, об'єктивний компонент, не обтяжений результатами суб'єктивного сприйняття, тобто отримати інформацію в так званому “очищеному” вигляді, виділивши при цьому суб'єктивну складову тексту або, іншими словами, національне, статеве, географічне, геополітичне опосередкування об'єктивного змісту тексту, що досліджується” [1, с. 81]. Щодо перцептивної та матеріально-практичної складової визначеної гносеологічної реконструкції варто зазначити, що тут ми маємо застосувати певні самообмеження, адже вдаватись у аналіз світосприйняття авторів західноєвропейського утопічного соціалізму та комунізму XV – XIX ст. не є ключовим завданням нашого дослідження. Застосування спеціальних методик і технік спостереження для підтвердження нашої гіпотези також видається вкрай неможливим. Отже, маємо віднайти найзручніший науковий інструментарій, завдяки якому можна із найбільшою долею вірогідності довести чи спростувати висунуту гіпотезу. Саме обґрунтування методу аналізу текстів визначеного нами предмета дослідження присвячена дана публікація.

У пропонованій статті містяться пропозиції і пояснення щодо доцільності застосування методу нарративної семіотики до аналізу творів представників західноєвропейського утопічного соціалізму та комунізму XV – XIX ст. Зокрема, використовуються ідеї Клода Леві Стросса, Жана Дюбуа, Чарльза С. Пірса, Чарльза Морріса, Фердинанда де Соссюра, Романа Якобсона, Віктора Шкловського, Володимира Проппа, Альгїрдаса Жюльєна Греймаса, Леона Фестінгера, Роберта Р. Бейлса, Людвіга Вітгенштейна та ін.

Метою цієї публікації є теоретичне обґрунтування стратегії дослідження, вибір провідного методу і доведення його актуальності.

Будь-яке наукове дослідження варто розпочинати із формулювання теоретичних позицій, адже приступити до аналізу соціального факту (феномену), не конкретизувавши, якої саме теорії буде дотримуватись автор, які тенденції розвитку об'єкта дослідження та яку модель соціального порядку обрано, не можна очікувати на достовірні результати. Перш за все, маємо визначитись із логічною структурою наукового аналізу. Найбільш зручною, на нашу думку, є методологія емпіричного дослідження, яка розроблена групою соціолінгвістів (рис. 1) [6].

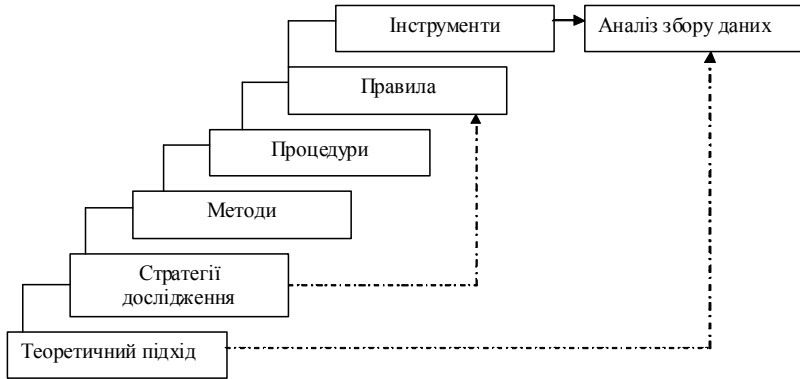


Рис. 1. Методологія емпіричного дослідження

Пояснюючи таку модель, автори зазначають: "... подібна систематизація надає лише спрощене уявлення щодо дослідження. Пунктиром позначено таке: існують, наприклад, стратегії дослідження, які не обмежуються окремими методами, не пов'язані із ними і не мають чітко заданих процедур, проте забезпечують тільки конкретні правила... На іншому боці гіпотетичного континууму знаходяться інструменти. Їх застосування строго регулює правила і процедури, які можна ідентифікувати як групу методів, що потребують чи передбачають фіксовану стратегію дослідження" [6, с. 23] (*пер. наш. – А.К.*). Звідси метод має узгоджуватись із загальною програмою дослідження, теорія, яка покладена в основу аналізу, визначати структуру (послідовність дій) автора, а способи збору і аналізу даних найбільш точно розкривати зміст досліджуваного предмета. При цьому варто звернути увагу на той факт, що зв'язок між теоретичними і методологічними операціями дослідження являє собою циклічну процедуру (рис. 2).

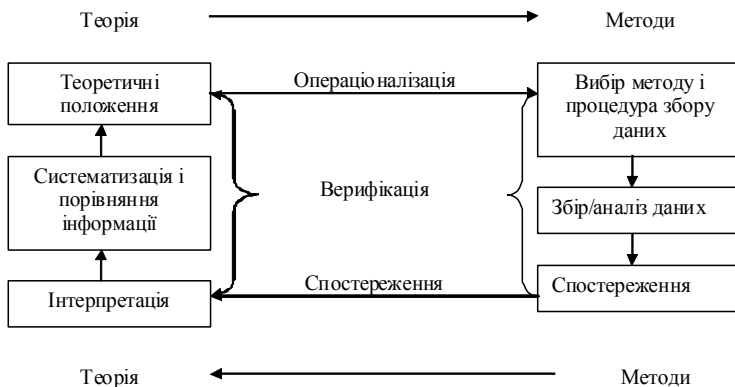


Рис. 2. Теоретичні і методологічні операції дослідження

Циклічність процесу дослідження пояснюється необхідністю постійної перевірки висунутої гіпотези, науково обґрунтованої інтерпретації отриманих даних, верифікації нових положень і фіксації наукових фактів. Подібна шестиактантова модель дослідження (аналог трансформаційної моделі А.Ж. Греймаса) дозволить більш детально підійти до розкриття контексту такого соціального феномену, як соціальна справедливість, що складає зміст багатьох творів утопічного напрямку.

Теоретичною основою для аналізу обрано напрацювання литовсько-французького соціолінгвіста Альгірдаса Жюльєна Греймаса, а саме концептуальні положення його праці “Структурна семантика: в пошуках методу”. Далі спробуємо розкрити зміст обраної теоретичної бази і пояснити, чому саме її визначено провідною для нашого дослідження. Структурна семантика (нарративна семіотика) являє собою відокремлений розділ структурної лінгвістики, присвячений питанням змісту мовних конструктів і операцій над ними. Семантичний аналіз є нічим іншим, як трансформаційною моделлю, завдяки якій знаки формалізуються в певні семантичні (сміслові) структури, що відтворюють процес розуміння людиною відповідних текстів<sup>2</sup>. Теоретичною базою нарративної семіотики виступають праці Клода Леві Стросса, Жана Дюбуа, Чарльза С. Пірса, Чарльза Морріса, Фердинанда де Соссюра, Романа Якобсона, Віктора Шкловського, а також роботи Володимира Проппа. До речі, напрацювання останнього найбільше вплинули на формування семіотичного розуміння соціальної комунікації А.Ж. Греймасом. Аналізуючи актантну модель В. Проппа [8], Греймас доходить висновків щодо подвійної інтерпретації (інваріативності змісту російських народних казок). Оповідання, – зазначає Греймас, – встановлює збалансованість і в той же час – можливість змін, необхідність порядку і одночасно – свободу, яка порушує цей порядок. Між цим такі суперечності не можна побачити наочно; навпаки, оповідання створює уявлення рівноваги, нейтралізації суперечностей. Саме в цій перспективі воно і виявляє свою медитативну роль. Можна сказати, що така медіативність різноманітна: це медіація між структурою і дією, між збалансованим станом і історичними змінами, між суспільством і індивідом [2, с. 145]. Тут для нас ключовою є позиція автора стосовно одночасного існування двох порядків: порядку, що приймається, і порядку, що відкидається. У першому випадку йдеться про порядок як певну “даність”, наявний порядок, який переважає людину в силу своєї соціальної чи природної домінації

---

<sup>2</sup>Тут під текстом розуміємо комунікативну подію, яка відповідає семи критеріям: *пов’язаність* (лінійна послідовність лінгвістичних елементів), *цілісність* (чи семантика тексту), *причинність*, *інтенціональність* (цілеспрямованість суб’єкта), *сприйнятливість* (можливість отримувача сприймати зміст), *інформативність* (кількість нової та відомої інформації в тексті), *ситуаційність* (культурно визначені стилі і норми комунікації), *інтертекстуальність* (взаємопов’язаність текстів). Такі критерії, запропоновані Робертом де Бограндом і Фольфгангом Дресслером, дозволяють інтерпретувати тексти різної семіотичної спрямованості (стаття, роман, символ, жестикуляція тощо). У нашому дослідженні здебільшого будемо додержуватись лише двох перерахованих критеріїв, а саме інтенціональність і інтертекстуальність.

(наявність дня і ночі, чоловіка й жінки, землеробів та мисливців тощо), тобто такий порядок відтворює зміст поведінки людини, характеризує її світосприйняття за допомогою особистісного і емпіричного вимірів. В іншому сенсі, порядок сприймається як недосконалий, людина – як відчужена істота, а наявна ситуація – як неприйнятна. Таке бачення соціальних фактів дозволяє зовсім з інших позицій дати інтерпретацію справедливості, розглянути її з точки зору апіорного порядку, і при цьому проаналізувати її як засіб відчуження людини від соціуму.

Методика А. Ж. Греймаса заснована на трирівневому розумінні комунікації, де семіотичні процеси пов'язують в єдине ціле символи і зміст. У семіотиці поверхнева структура (однозначні форми тексту) і глибинна структура (система цінностей, яка втілена у текст) відтворюють третій рівень – структуру уявлення (нарративну структуру). Греймас зазначає: “Генерація змісту спочатку не має форми відтворення висловлювань та їх комбінації у дискурсі. Вона отримує її, рухаючись по траєкторії від нарративних структур – саме вони відбувають змістовний дискурс, артикульований у висловлюваннях” [2, с. 223]. Структурна семантика пов'язана, перш за все, із реконструкцією поверхневої і глибинної структур, вона спрямована на виявлення нарративних утворень, що формують взаємозв'язок між двома зазначеними вище рівнями тексту. Таку структуру можна охарактеризувати шістьма ролями (актантами) і двома ізотопами (форми впливу): ролі – *дестинатор* (сила, що встановлює правила), *отримувач* (носії цінностей), *суб'єкт*, *об'єкт*, *помічник та зрадник*; ізотопи – *місця* (характеризує зовнішнє середовище) та *часу* (характеризує переміщення за віссю часу). Аналіз глибинної структури має ідентифікувати цінності і норми, які покладені в основу тексту. Компоненти глибинної структури тексту мають бути: складними, логічно сталими; об'єктивуючими; достатньо точними. Більш наочно представити глибинну структуру тексту можна за допомогою семіотичного квадрату (рис. 3).

Любов (+) S1	Ненависть (–) S2
Нененависть (+) S – 2	Нелюбов (–) S – 1

Рис. 3. Семіотичний квадрат

Концепти, які розташовані в семіотичному квадраті, мають позитивне (+) і негативне (–) значення, вони відтворюють бінарні опозиції (суперечності). З точки зору статички, квадрат являє собою нормативні вимоги у відповідний ізотоп часу і місця, з позицій динаміки – ілюструє зміни щодо цінностей та норм. Для того щоб ідентифікувати статичну структуру, необхідно зробити послідовну редукацію тексту від поверхневої структури до глибинної саме через відповідні нарративи.

Сама процедура аналізу відбувається в межах трьох основних *етанів*. У межах *першого етану* відтворюються три рівні тексту, який розбивається на відповідні тематичні блоки задля виявлення їхнього розвитку стосовно ізотопів місця та часу. За допомогою *другого етану* виявляють глибинну структуру тексту. Спочатку актанти місця і часу аналізують відповідно до кожного тематичного сегменту, потім для кожного сегменту задають зв'язок і модальність актантів. Після цього приступають до аналізу руху актантів, уточнюють взаємозв'язки між ними. Це дозволяє перейти до наступної процедури, а саме виявлення задач і цілей кожного із сегментів. На заключній стадії аналізу попередні тематичні сегменти співставляють із результатами аналізу задля формулювання нарративної програми (чи присутні в межах сегментів будь-які зміни у відносинах між актантами; чи змінюється модальність актантів; чи присутній зсув цінностей стосовно ізотопів місця та часу тощо). Наприкінці (*третього етану*) дослідник має через відповідні нарративи дійти до глибинних структур тексту. На підставі нарративних програм, у межах яких визначаються простір, час, актанти, положення актантів, взаємозв'язки між ними і їхній рух, з'являється можливість виявити основні цінності і розташувати їх у відповідному семіотичному квадраті (рис. 4). Таким чином, можна представити розвиток відповідних цінностей, проаналізувати наявний конфлікт між наявними і "актуальними" цінностями (асоціації чи дисоціації між суб'єктом та іншими актантами). Отже, нарративна семіотика спрямована на формулювання моделей (структур тексту) задля верифікації чи фальсифікації висунутих гіпотез.

		Правда			
Таємниця	Існує (+)	З'являється, щоб існувати (-)		Хибна думка	
	Не з'являється, щоб існувати (+)	Не існує (-)			
		Неправда			

Рис. 4. Квадрат судження (логічний квадрат Аристотеля)

Отже, детально конкретизувавши метод аналізу предмета нашого дослідження, можна зазначити таке.

По-перше, конкретизувати програму наукових пошуків, а саме чітко сформулювати теоретичний підхід, у межах якого здійснюється аналіз, правильно вибудувати стратегію дослідження із визначенням методів, процедур, правил і інструментів. Тут необхідно внести певні пояснення. Будь-яке цілеспрямоване наукове дослідження розпочинається із запитання: що саме ми вивчаємо? У нашому випадку предметом дослідження стає абстрактне поняття "соціальна справедливість", точніше зміст цього поняття, що міститься

у творах представників утопічного напрямку XV – XIX ст. Тобто першим шаблем нашого аналізу стає окреслення тих теоретичних меж, які визначатимуть зміст наступного наукового результату. Спробуємо довести це через відповідь на таке запитання: чи формують праці утопічного напрямку окрему теорію із чітко визначеним аксіоматичним, генетичним або гіпотетико-дедуктивним змістом? У філософському словнику дається визначення поняттю “теорія”, під яким розуміється система керівних ідей у тій або іншій галузі знань. Теорія виступає як форма синтетичного знання, в межах якого окремі поняття, гіпотези і закони втрачають свою автономність і стають елементами цілісної системи [4, с. 591]. Наведене визначення є більш класичним, можна сказати, воно походить від провідних ідей Е.Б. де Кондільяка, на думку якого “будь-яка система є розташуванням різних частин мистецтва або науки у визначеному порядку, в якому вони взаємопідтримують одне одного і в якому останні частини пояснюються попередніми” [3, с. 6]. Або нам необхідно сприймати теорію через призму критерію відносної потенційної прийнятності за Карлом Поппером чи за Володимиром Леніним пояснювати теорію як керівництво до дії [5; 7]. Будемо виходити з того, що під теорією будемо розуміти розгорнуту ідею, але на відміну від ідеї, теорія включає в себе як ідею, так і похідні від неї поняття. Виникнення теорії пов’язане із привнесенням категоріальної визначеності в багатоманітність чуттєвого світосприйняття. Багатоманітність у процесі пізнання зводиться до єдності тому, що в основі об’єктивної багатоманітності знаходиться об’єктивна єдність. Виходячи з такого розуміння теорії, праці утопічного напрямку формують генетичну визначеність і єдність (адже змістовно вони походять від розуміння таких базових понять, як соціальна рівність й справедливість). Отже, на ключове запитання дослідження ми отримали достовірну відповідь, тобто окреслили для себе теоретичне підґрунтя наступних розвідок. За логікою, програма дослідження складається з чотирьох відокремлених етапів: визначення змісту предмета дослідження (*частина перша*); вибір методів, процедур та інструментарію дослідження (*частина друга*); інтерпретація результатів аналізу (*частина третя*); перевірка результатів на репрезентативність (*частина четверта*). Інакше кажучи, на сьогодні визначено, що саме ми досліджуємо, яким чином ми це збираємося робити і на який результат розраховуємо (гіпотеза дослідження). Відповідно до визначеної програми, залишається провести аналіз, здійснити інтерпретацію результатів та перевірити їх на варіативність.

По-друге, маємо довести, чому саме нарративна семіотика стає провідним методом наших наукових розвідок. Теорія, запропонована А. Ж. Греймасом, являє собою не що інше, як дедуктивний метод, заснований на семіотико-нарративній теорії тексту і мови. Завдяки цьому методу можна отримати редукцію змісту, начебто “визволяючи” його від поверхневих структур, саме це дозволяє продовжувати дослідження шляхом інтерпретації цінностей для відповідних актантів. На відміну від об’єктивної герменевтики і функціональної прагматики, нарративна семіотика спрямована на виявлення глибинних структур тексту. При цьому, якщо функціональна прагматика



розглядає глибинні структури як ціліспрямованість лінгвістичного змісту, а об'єктивна герменевтика – як латентне значення тексту, то нарративна семіотика виявляє фундаментальні цінності і норми, які покладені в його основу. Саме цьому нарративна семіотика і є найпридатнішим інструментарієм для нашого дослідження, адже аксіологічні виміри концепту “соціальна справедливість” виступають провідними задля розкриття змісту цього феномену. В утопіях минулого нас і сьогодні цікавлять ідеї соціальної рівності і справедливості, захист найбільш вразливих верств населення, право на створення рівних стартових можливостей і виховання майбутнього покоління. Утім, людина не лише радіє життю – вона страждає, витримує незгоди і переступає через моральні норми й принципи. Інваріантність інтерпретацій, виявлення глибинних суперечностей – ось чому нарративна семіотика, на нашу думку, є найбільш доречним методом дослідження такого складного соціального феномену, як соціальна справедливість. На думку А. Ж. Греймаса, діалектичний алгоритм виступає в якості одного з можливих визначень трансформаційної моделі, яка, будучи застосованою до відповідного змісту, здатна надати відповідь про його перетворення. Зрозумілий таким чином текст забезпечує вторгнення історії в незмінні конструкти. Структурне визначення діахронічних перетворень у мовних структурах є однією із провідних задач семантики: не тільки тому, що люди і суспільства одночасно і незмінні, і історичні, а будь-який вичерпний аналіз не має втрачати з поля зору ці два аспекти, але і тому, що уявні структурні трансформації відіграють важливу роль в усіх без виключення видах ідеологій – індивідуальних і колективних, завдяки яким люди пояснюють для себе світ або планують своє майбутнє (*пер. наш. – А.К.*) [2, с. 364].

#### Література:

1. *Витгенштейн Л.* Логико-філософський трактат / Л. Витгенштейн ; пер. с нем. Добронравова и Д. Лахути ; общ. ред. и предисл. В. Ф. Асмуса. – М. : Наука, 1958 (2009). – 133 с.
2. *Греймас А.-Ж.* Структурная семантика: Поиск метода / А.-Ж. Греймас ; пер. с фр. Л. Зиминой. – М. : Академический Проект, 2004. – 368 с. – (“Концепции”).
3. *Кондильяк Е. Б.* Трактат о системах / Е. Б. Кондильяк ; пер. с фр. – М. : 16 типография треста Полиграф-книга, 1938. – 195 с.
4. Краткий философский словарь. – М. : Изд-во полит. л-ры, 1954. – 699 с.
5. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. / В. И. Ленин, 1985. – Т. 29. – С. 318.
6. Методы анализа текста и дискурса / [С. Тичер, М. Мейер, Р. Водак, Р. Ветер] ; пер. с англ. – Х. : Гуманитарный центр, 2009. – 356 с.
7. *Поппер К.Р.* Предположение и опровержение: рост научного знания / Карл Р. Поппер ; пер. с англ. – М. : АСТ МОСКВА, 2008. – 638 с.
8. *Пропп В.* Морфология сказки / В. Пропп. – Л. : Academia, 1928. – 152 с.

УДК 351

В. В. ЗУБАР

## ДЕРЖАВНА КОНТРАКТНА СИСТЕМА – КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ В УКРАЇНІ

*Зроблено аналіз етапів функціонування Державної контрактної системи. Розглянуто базові засади створення інституту Державної контрактної системи України (ДКС), визначено терміни, принципи та завдання ДКС.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, Державна контрактна система, ринкова економіка, економічний розвиток, життєвий цикл проекту.

*The analysis of specificity of functioning of the basic principles of the institute of the State contract system of Ukraine (SCS) have been done. The terms, principles and objectives of the SCS as well as the analysis of implementation stage of the SCS are determined in this article.*

**Key words:** public procurement, the State contract system, market economy, economic development, project life cycle.

Проведення державних закупівель на етапі розміщення замовлення (тендерному етапі) та намагання створити елементи конкурентного середовища на сьогодні показали нефективність сучасної системи закупівель. Контрактна система державних закупівель передбачає три етапи проведення процедури закупівлі: претендерний; тендерний; пост-тендерний. Важливим науковим і практичним завданням є вдосконалення претендерного (планування закупівлі) та пост-тендерного етапів (укладання та виконання контракту, договору), створення повноцінної і прозорої системи, яка забезпечить єдиний цикл організації закупівель.

Питання формування та впровадження державної (федеральної) контрактної системи у своїх роботах досліджували В. Федорович, А. Патрон [8]; А. Оганян, В. Паламарчук, А. Румянцев [6]; Г. Багієв, В. Томілов, З. Чернишова [4], А. Асаула [7], В. Наумов [5] та ін. При визначенні пріоритетів контрактної системи важливо розробити та впровадити несуперечливу нормативно-правову базу та врегулювання інших важливих аспектів проведення закупівель. Проте з багатьох ключових питань упровадження державної контрактної системи єдиної думки серед дослідників поки що немає, багато проблем потребують додаткового опрацювання, насамперед у частині трансформації державних закупівель і врахування життєвого циклу продукції, зокрема проектів.

Мета статті – через життєвий цикл проекту викласти концептуальні засади побудови ДКС в Україні, розглянути основні терміни ДКС.

Державне господарювання – найважливіша економічна функція держави, невіддільний компонент економічної стратегії розвитку. Воно ґрунтується на трьох

основних господарських механізмах: державному бюджеті, державній контрактній системі та державній податковій політиці. Якщо податкова система слугує інструментом збирання й отримання доходів до державної скарбниці, а державний бюджет – інструментом акумулювання й перерозподілу доходів, то державна контрактна система – це інструмент цільової й “адресної” реалізації цих коштів у різних сферах і галузях економіки її можна показати у вигляді механізму державного господарювання: дохід (збирання й отримання доходів) → податкова система (акумулювання й перерозподіл доходів) → державний бюджет (реалізація коштів у різних сферах економіки) → державна контрактна система.

Уряд є основним замовником товарів, послуг, НДДКР для забезпечення державних потреб. Зростання державних витрат, державного військового й цивільного споживання, утворення масштабного державного ринку товарів і послуг (а всередині нього особливого сектора – військового ринку) – характерна ознака розвинених економік провідних країн світу з післявоєнного періоду до нинішнього часу [6, с. 391].

Державна контрактна система – організаційна система, яка здійснює дослідження, планування та формування замовлень на продукцію, роботи та послуги для задоволення державних потреб (державних закупівель); проведення процедур закупівель і вибір виконавців (підрядників), постачальників і надавачів послуг; підготовку та укладення державних контрактів, визначення субпідрядників та замовників, торговельних та інших посередницьких організацій для реалізації контрактів, укладання з ними відповідних угод; яка гарантує оплату за виконання встановлених законодавством та передбачених контрактом умов; яка контролює виконання зобов’язань за контрактами та забезпечує відповідні санкції при невиконанні контрактних умов; яка дозволяє проводити аналітичні дослідження виконання контрактів, тобто процедури закупівлі за певним предметом закупівлі в цілому – на всіх етапах.

На думку В. Федоровича і А. Патрона, державна (федеральна) контрактна система – гранично складний господарський, а також гранично розвинутий адміністративно-управлінський і правовий механізм. Його головна функція – забезпечення потреб держави, створення постійних умов конкуренції корпорацій-виконавців замовлень федеральної казни, забезпечення економічної ефективності їх розміщення й управління. Головне призначення цього механізму – оптимізація державних витрат, забезпечення високої етики бізнесу, боротьба з корупцією. ФКС є продуктом довгої еволюції капіталізму США та становить собою найважливіший інструмент державного планування і програмування економіки, вона ж – головний інструмент централізації і концентрації в руках держави економічного, промислового, науково-технічного і оборонного потенціалу країни [8, с. 4].

На сьогодні в Україні відсутня державна контрактна система, хоча законодавством і передбачена можливість її використання як регуляторного інструменту [1]. У країні також діє система державних закупівель як один із елементів контрактної системи [2, ст. 4, 12, 40]. Хоча виконання

державного замовлення і здійснюється шляхом укладання контрактів і проведення держзакупівель, проте левова частка державних закупівель в Україні проходить поза межами державного замовлення і не має з ним нічого спільного. Крім цього, механізм цієї системи законодавчо не закріплений та не врегульований. Правову основу функціонування механізму державних закупівель в Україні становлять Закон України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” від 1995 р., постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням”, Закон України “Про здійснення державних закупівель” та інші нормативно-правові акти. З 1995 р. визначено термін “державний контракт” – це договір, укладений державним замовником від імені держави з виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні і правові зобов’язання сторін і регулюються взаємовідносини замовника і виконавця [1]. А з 1996 р. з’являється термін “розміщення державного замовлення” [3]. Виходячи зі змісту вищезазначеної постанови, розміщенням державного замовлення можна вважати вибір оптимального постачальника на конкурсних засадах у порядку, визначеному законодавством. Також у цій постанові використовується термін “формування державного замовлення”, до дефініції якого можна віднести визначення державних замовників, планування і затвердження державного замовлення, узгодження його з Державною програмою економічного і соціального розвитку України.

Державні потреби – це потреби України в продукції, необхідній для розв’язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Перелік видів продукції (робіт, послуг), необхідних для забезпечення державних потреб, визначається Кабінетом Міністрів України. Цей перелік формується на підставі політики державних пріоритетів, досліджень кон’юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків, завдань макроекономічних планів (програм). Він може включати: озброєння, військову техніку, будівництво найважливіших державних об’єктів, розвиток систем зв’язку та інформатики, перевезення вантажів та пасажирів різними видами транспорту, фундаментальні наукові дослідження, забезпечення приросту запасів корисних копалин; продовольство, забезпечення функціонування установ соціальної сфери та органів державного управління тощо.

Основні принципи державної контрактної системи включають: відкритість (прозорість) державної контрактної системи, забезпечення конкуренції; професіоналізм замовника, єдність державної контрактної системи, персоналізовану відповідальність за результативність забезпечення державних потреб і ефективність витрачання державних коштів.

Розгляд державної контрактної системи неможливий без застосування системного підходу. Він передбачає, зокрема, створення абстрактної конструкції, яка відображає суттєві частини, властивості та відношення дослідного об'єкта як цілого.

Опис будь-якої системи управління передбачає розгляд суб'єкта, об'єкта, цілей і механізму управління. Зовнішня середа впливає на цілі державної контрактної системи, а вони, у свою чергу, впливають на суб'єктів управління державним замовленням, механізми управління державним замовленням, об'єкти управління державним замовленням.

Об'єктом управління в даній системі є процеси формування, розміщення та виконання державного замовлення. Суб'єктами управління державним замовленням є органи державного управління загальної, спеціальної та галузевої компетенції, а також підприємства, організації та різноманітні громадські організації [7, с. 93].

Головна мета державної контрактної системи в Україні – створення повноцінної і прозорої системи, яка забезпечить єдиний цикл організації закупівель і яка здатна регулювати весь процес державного замовлення з моменту визначення потреби держзамовника до остаточного аналізу результатів закупівель.

Механізм управління включає сукупність принципів, методів, функцій і мотивів, які забезпечують, з одного боку, необхідну адаптивність та взаємозв'язок між об'єктом та суб'єктом управління, а з іншого – трансформацію впливу зовнішньої середи в рішення, що виробляються і приймаються в системі управління.

Для того щоб розглядати державне замовлення як процес, необхідно охарактеризувати послідовність усіх пов'язаних з ним дій, тобто його життєвий цикл – одне з важливих понять маркетингу.

Існує безліч підходів для складання життєвого циклу проекту. У рамках методології Інституту управління проектами життєвий цикл проекту має п'ять фаз: ініціація; планування; виконання; контроль і моніторинг; завершення. Крім цього підходу, в економічній теорії виділяють ще моделювання життєвого циклу за принципом “водоспаду”, за ітеративною моделлю, за спіральною моделлю та інкрементним методом.

Зазвичай у дослідженнях з проблем державного замовлення виділяється три основні елементи: формування, розміщення та виконання [4; 7, с. 101]. На думку А. Асаула, В. Грахова, В. Кошєєва, В. Чибісова, з погляду динаміки такий підхід є недостатнім, а для характеристики державного замовлення як процесу є доцільним застосувати концепцію етапів життєвого циклу державного будівельного замовлення [7]. З точки зору життєвого циклу, пропонуються такі етапи.

На першому етапі важливо визначити потребу в застосуванні принципів державного замовлення. Йдеться про маркетингові дослідження для визначення необхідності фінансування з регіонального бюджету на принципах державного замовлення витрат для задоволення тих чи інших регіональних потреб.

На другому етапі необхідно визначити структуру зведеного переліку державного замовлення. Крім того, важливим компонентом “конструкції” державного замовлення є кількість його рівнів (наприклад, суб’єкт державної влади, район, муніципальне утворення), кількість і структура головних розпорядників бюджетних коштів.

На третьому етапі розробляються і обираються технології державного замовлення, що включають у себе види процедур закупівель (відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінових пропозицій, попередня кваліфікація, реверсивний аукціон або закупівля в одного учасника), а також форми розрахунків.

Четвертий етап передбачає здійснення ресурсного забезпечення розробки системи державного замовлення, включаючи правове, кадрове, інформаційне, організаційно-технічне, програмне, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення.

На п’ятому етапі здійснюється власне формування державного замовлення, тобто реалізується комплекс заходів щодо створення зведеного переліку регіонального замовлення.

Державні замовники повинні визначити платоспроможну (забезпечену коштами бюджету) потребу в закупівлі на поточний фінансовий рік. Для цього здійснюється збір інформації від кожного підвідомчого або підлеглого споживача, що фінансується через замовників. На підставі отриманих від кожного державного замовника інформації розраховується узагальнена платоспроможна потреба в продукції на поточний фінансовий рік.

Усі замовники, які є прямими одержувачами бюджетних коштів і певною відомчою структурою видатків бюджету, розробляють за встановленою формою річні плани закупівель, закупівлі для державних потреб на наступний фінансовий рік.

На шостому етапі проводиться обговорення та експертиза державного замовлення органами законодавчої влади в рамках роботи затвердження регіонального бюджету. Це передбачає внесення додаткових коректив і поправок до бюджетних заявок державних замовників на наступний фінансовий рік.

На сьомому етапі остаточний варіант державного замовлення оформлюється за встановленими законодавством вимогами і розміщується на різних видах носіїв інформації, у тому числі на спеціалізованому веб-порталі Уповноваженого органу у сфері державних закупівель.

На восьмому етапі державне замовлення доводиться до бюджетоотримувачів, державних структур і підприємств. Для попередження потенційних постачальників про регіональні потреби державного замовлення після його затвердження підлягає опублікуванню у друкованих виданнях та в інформаційних системах в інтернеті, передбачених законодавством України.

Дев’ятим етапом є розміщення державного замовлення, що становить собою комплекс заходів, які проводяться державним замовником з метою

укладення (з використанням тієї або іншої процедури) державного контракту і організації та проведення конкурсів.

На десятому етапі в разі необхідності проводиться додаткове правове, кадрове, інформаційне, організаційно-технічне, програмно-методичне та матеріально-технічне забезпечення для організації роботи з виконання державного замовлення.

Одинадцятий етап – комплекс заходів із виконання сукупності всіх державних контрактів, укладених державними замовниками на відповідній фінансовій основі, становить собою виконання регіонального державного замовлення.

Дванадцятий етап передбачає проведення коригування державного замовлення та контроль його виконання, у тому числі через систему казначейських органів. Важливим при цьому є:

- координація процесу закупівель і методологічне керівництво з боку єдиного уповноваженого органу;
- відстеження реального виконання плану закупівель для державних потреб кожним державним замовником;
- аналіз виконання бюджету в поточному фінансовому році;
- визначення економічної ефективності діяльності державних замовників.

На тринадцятому етапі оцінюється ступінь виконання державного замовлення за підсумками бюджетного періоду, оформлюється повна звітність за державним замовленням і документація для здачі в архів.

У цілому застосування технологічного підходу дозволяє:

- повніше виділяти і відстежувати ключові параметри регіонального державного замовлення;
- розробляти і впроваджувати ефективні системи регіонального державного замовлення;
- забезпечувати єдину спрямованість заходів щодо вдосконалення системи регіонального державного замовлення.

Такий підхід покликаний підвищити ефективність державного замовлення як важливого інструменту управління регіоном.

На ринку публічних закупівель пропозиція щодо здійснення державного замовлення на сьогодні в Україні суттєво перевищує попит. Проте існує проблема добросовісної конкуренції серед учасників процедур закупівель. Учасник процедури закупівлі – будь-яка фізична або юридична особа, яка підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі шляхом подачі пропозиції конкурсних торгів або заявки на участь в електронному реверсивному аукціоні, або цінової пропозиції, або пропозиції на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника [2]. Державна контрактна система повинна надійно гарантувати вимоги повної та відкритої конкуренції виконавців державного замовлення.

Один з основних принципів державних закупівель – це максимальна економія та ефективність [Там же]. Таким чином, роль цінового критерію

при оцінці пропозицій конкурсних торгів учасників є дуже важливою. В умовах ринкової економіки на формування цін впливають певні ціноутворюючі фактори. Під ціноутворюючими факторами розуміється сукупність різних змінних аргументів (умов), які впливають на формування рівня, структури і динаміки цін, визначаючи їх підвищувальну або знижувальну тенденцію. Виходячи з наведеного вище, на прикладі етапів життєвого циклу державного будівельного замовлення можна припустити, що існує можливість побудови життєвого циклу для товарів і послуг.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити висновок, що в Україні закладено підвалини ДКС та в умовах переходу до ринкової економіки є необхідність формування та впровадження державної контрактної системи, яка допоможе створити повноцінну і прозору систему витрачання державних коштів, що забезпечить єдиний цикл організації закупівель і здатна регулювати весь процес державного замовлення з моменту визначення потреби держзамовника до остаточного аналізу результатів закупівель.

#### Література:

1. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 р. № 493/95-ВР // ВВР України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // ВВР України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.
3. Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 266. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/266-96-%D0%BF>.
4. *Багиев Г. Л.* Маркетинг и культура предпринимательства / Г. Л. Багиев, В. В. Томилов, З. А. Чернышева. – СПб. : Изд-во УЭиФ, 1999.
5. *Наумов В. В.* Ценообразование учебный курс (учебно-методический комплекс) / В. В. Наумов ; Московский институт экономики, менеджмента и права, 2010 р. – Режим доступу : <http://www.e-college.ru/xbooks/xbook098/book/index/index.html>.
6. Політична економія : навч. посіб. / Г. А. Оганян, В. О. Паламарчук, А. П. Румянцев та ін. ; за заг. ред. Г. А. Оганяна. – К. : МАУП, 2003. – С. 515–517.
7. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / под ред. д.э.н., проф. А. Н. Асаула. – СПб. : Гуманистика, 2005. – 240 с.
8. *Федорович В. А.* США: государство и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон ; РАН ; Ин-т США и Канады. – М. : Международные отношения, 2007. – 387 с.

Надійшла до редколегії 10.10.2012 р.



УДК 35.077.6

П. С. КЛІМУШИН

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

*Проведено аналіз організаційно-методологічного забезпечення розвитку електронного урядування в Україні. Показано, що пріоритетним системоутворюючим фактором функціонування системи електронного урядування є людський капітал суспільства та особливо готовність державних управлінців до електронного уряду. Викладено методологічну характеристику магістерської програми підготовки фахівців з електронного урядування та організаційні шляхи вдосконалення цієї підготовки.*

**Ключові слова:** електронне урядування, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство, компетентності, система підготовки магістрів, кваліфікаційні вимоги.

*An analysis is conducted organizationally methodological providing of development of electronic management in Ukraine. It is rotined that priority system the formative factor of functioning of the system of electronic management is a human capital of society and especially readiness of state managers to the electronic government. Methodological description of the master's degree program of preparation of specialists on an electronic management and organizational ways of improvement is given this the preparations.*

**Key words:** electronic management, electronic government, informatively communication technologies, informative society, to the competence, system of preparation of master's degrees, qualifying requirements.

Основною функцією державної служби є забезпечення ефективного функціонування самої державної служби, недопущення переростання її в дорогий, неефективний, громіздкий апарат, що призводить до занепаду держави і відповідно самої державної служби. Проте сучасна державна служба характеризується невідповідністю інституціональної структури апарату державного управління потребам громадян, бізнесу, внутрішнім і зовнішнім пріоритетам держави; за високою вартістю державного управління при низькій оплаті праці нижчих ланок, його недостатній керованістю; відсутністю стабільного політично нейтрального корпусу державних службовців, професійна підготовка яких відповідала б конкретним завданням і функціям, а політичні зміни вносять суттєві збої в роботу державних органів через кадрові чистки.

У зв'язку з поширенням у світі інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) підвищення ефективності державного управління великою мірою пов'язується з упровадженням електронного урядування. Громадяни розвинених країн давно користуються його перевагами і розглядають

електронне урядування не просто як чергову інновацію, яка дублює традиційні управлінські процеси тільки електронними засобами, а як концепцію, спрямовану на підвищення ефективності діяльності держави в цілому.

Електронне урядування створює умови для розвитку бізнесу, спрощуючи бюрократичні процедури. Також воно значно розширює можливості для участі громадян у політичних процесах, зокрема в законотворчості. Окрім того, зводиться до мінімуму безпосередній контакт чиновників з громадянами, що сприяє зменшенню рівня корупції. Електронне урядування дійсно змінює саму природу влади, робить її більш прозорою, доступною, підконтрольною громадськості.

Упровадження систем електронного урядування є інноваційним механізмом забезпечення конкурентоспроможності як особистості, так і країни в цілому. Від того, як швидко держава зможе перейти до електронного урядування, залежить не тільки ступінь надання адміністративних послуг населенню, а й реформування, модернізація державного управління в цілому.

Проте впровадження технології електронного урядування залишається ще низькою. Так, за даними досліджень ООН, у 2012 р. рейтингу рівня розвитку електронного уряду серед 193 країн світу на основі зваженого індексу оцінок за трьома основними складовими – масштаб і якість онлайн-послуг, рівень розвиненості ІКТ-інфраструктури та людський капітал – Україна, опустившись за рік на 14 позицій, займає 68 місце. Росія в рейтингу піднялася до 27 місця, поліпшивши свої позиції на 32 пункти – в минулому рейтингу вона перебувала на 59 місці. Лідером нового рейтингу вдруге поспіль стала Південна Корея. За нею йдуть Нідерланди, Великобританія та Данія, а замикають п'ятерку лідерів США.

Таким чином, на сьогоднішній день актуальною проблемою є запровадження системи електронного урядування в Україні до світових тенденцій розвитку інформаційного суспільства [1].

Проблематиці електронного урядування в Україні присвячено роботи таких дослідників, як О. Архипська, О. Баранов, М. Демкова, С. Дзюба, А. Єфанов, І. Жилияєв, В. Зав'ялов, В. Зінчук, М. Золотухін, Е. Клепець, І. Клименко, К. Линьов, І. Малюкова, А. Марусов, Ю. Машкаров, Ю. Місніков, Т. Мотренко, О. Орлов, Є. Омельченко та ін.

У роботах цих авторів викладено науково-практичні дослідження особливостей упровадження електронного урядування з урахуванням багатьох чинників: політичного, соціального, економічного, інформаційного, технологічного, освітнього, організаційного, нормативно-правового тощо характеру.

Пріоритетним системоутворюючим фактором функціонування системи електронного урядування є людський капітал суспільства та особливо готовність державних управлінців до електронного уряду. Тут головна проблема міститься в суб'єктивному чиннику, слабке місце в ланцюгу еволюції до інформаційного суспільства – державний службовець, відсутність критичної маси фахівців, що досконало володіють комп'ютерними технологіями [4].

Відповідно до цього, метою дослідження є вдосконалення організаційно-методологічного забезпечення магістерської програми з підготовки фахівців електронного урядування в Україні.

У системі електронного урядування забезпечується надання адміністративних послуг для:

– громадян: реєстрація актів громадянського стану (народження, шлюбів тощо); оформлення документів (паспортів, посвідчень); реєстрація фізичних осіб; реєстрація прав власності; пошук роботи службою зайнятості; отримання соціальної допомоги; надання податкової звітності; організація загальнодоступних електронних бібліотек і сховищ інформації; освітні послуги; одержання дозволів на будівництво тощо.

– бізнесу: реєстрація нових підприємств; отримання дозволів і погоджень проектної документації від уповноважених організацій (екологія, будівництво, використання природних ресурсів); отримання та продовження ліцензій, дозволів, довідок, що видаються державними органами; організація електронних державних закупівель на конкурсній основі здійснення обов'язкових платежів до держбюджету; прийняття та контроль документів і відомостей при здійсненні митних операцій юридичними особами; підготовка та подання електронної звітності до органів державної влади; соціальні відрахування роботодавців; інформаційна підтримка малого та середнього бізнесу [3].

На даний час в Україні реалізовано надання таких адміністративних послуг з використанням інтернету: обробка податкової звітності в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису (Державна податкова адміністрація України); “Електронна громадська приймальня”, електронне звернення до органу державної влади (Національне агентство України з питань державної служби); державні закупівлі (Мінекоресурсів, МНС, Мінекономіки тощо); електронні зразки документів (МНС, Мінекономіки, Державна служба фінансового моніторингу України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України тощо); реєстрація нових транспортних засобів (Державтоінспекція); замовлення закордонного паспорту (МВС); оплата комунальних рахунків тощо [1].

Концепція розвитку електронного урядування визначає мету, основні завдання, пріоритети, етапи побудови електронного урядування в Україні на період до 2015 р., а також очікувані наслідки від його впровадження [5]. Концепція є основою для подальшої розробки Стратегії розвитку електронного урядування в Україні на період до 2015 р., програмних документів з питань впровадження електронного урядування, проекту Закону України “Про розвиток електронного урядування”.

Метою впровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій, бізнесу. При цьому йдеться не про

інформатизацію наявної системи державного управління, а про використання можливостей ІКТ для задоволення потреб людини та громадянина.

Сьогодні актуальними завданнями подальшого розвитку системи електронного урядування є:

- визначення переліку адміністративних послуг і найбільш пріоритетних серед них, які надаються органами державної влади через мережу інтернет;

- забезпечення державної підтримки економічного зростання нових “електронних” секторів економіки (торгівлі, надання комунальних і банківських послуг тощо);

- забезпечення створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров’я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;

- здійснення інтеграції існуючих електронних систем органів влади в систему, яка взаємодіє, функціонує за єдиним регламентом і контролюється одним органом виконавчої влади;

- забезпечення надання послуг громадянам та підприємцям в електронному вигляді за принципом “єдиного вікна”;

- забезпечення вдосконалення адміністративних процесів в органах державної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій;

- прискорення створення інформаційної інфраструктури електронного урядування;

- розроблення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг та встановити стандарти надання послуг [1].

Задля забезпечення ефективного управління розвитком електронного урядування на перший план виходить підготовка магістрів за спеціальністю “Електронне урядування” напряму “Державне управління”.

Місією цієї магістерської програми є професійна підготовка висококваліфікованих, відповідальних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві, творчо використовувати сучасні інформаційні і комунікаційні технології на основі світових та європейських стандартів [6].

Програма передбачає поєднання глибокої теоретичної підготовки з набуттям практичних навичок та вмій у сфері державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства. У професійному навчанні слухачів особлива увага приділяється таким питанням, як державна інформаційна політика, комунікації в публічному управлінні, електронне урядування як інструмент демократизації, якості та ефективності системи державного управління, зв’язки з громадськістю тощо.

Дана спеціальність орієнтована на:

- створення, застосування інформаційних систем електронного урядування і технологій інформаційного аналізу управлінських даних та знань;

– методології та технології проектування, побудови, упровадження, супроводу й експлуатації програмних засобів організації електронного урядування;

– мови подання даних та знань, засоби мережного подання інформації і мережного обміну інформацією, засоби анотування та пошуку інформації у мережі;

– інформаційне моделювання для забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади з юридичними та фізичними особами;

– розроблення та використання комп'ютерних засобів і методів опрацювання інформації у системах електронного урядування;

– комп'ютерну інформаційну підтримку, автоматизацію й оптимізацію усіх видів робіт електронного урядування;

– подання звітної інформації у системах електронного урядування;

– системи керування базами даних та знань;

– програмні документи з впровадження електронного урядування з урахуванням зарубіжного досвіду.

Система підготовки магістрів включає вісім модулів нормативної частини (рис. 1) і десять модулів варіативної частини (рис. 2).

Спеціалізація “Електронне урядування” забезпечує досягнення компетентності управлінців:

– забезпечувати відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування за рахунок упровадження механізмів реалізації електронної демократії;

– упроваджувати механізми формування у державних службовців інформаційної культури в процесі електронної взаємодії з громадянами;

– спрягати та інтегрувати телекомунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадськими організаціями і громадянами з використанням систем електронного уряду G2C, G2B, G2G;

– розробляти вимоги, технічні завдання для впровадження технологій електронного урядування в органах державного управління;

– реалізовувати інтерактивні механізми розвитку інформаційних представництв органів влади як базового елементу інституціональної структури електронного уряду;

– розробляти стандарти, адміністративні процеси, регламенти надання адміністративних послуг і практично реалізовувати процедури надання адміністративних послуг громадянам та установам по електронним каналам;

– розробляти механізми електронної взаємодії з громадянами, організовувати опити, голосування, форуми, конференції для забезпечення електронних консультацій з громадянами;

– забезпечувати перехід до роботи з електронними документами, їх колективну обробку і організувати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису;



Рис. 1. Модулі нормативної частини спеціальності "Електронне урядування"

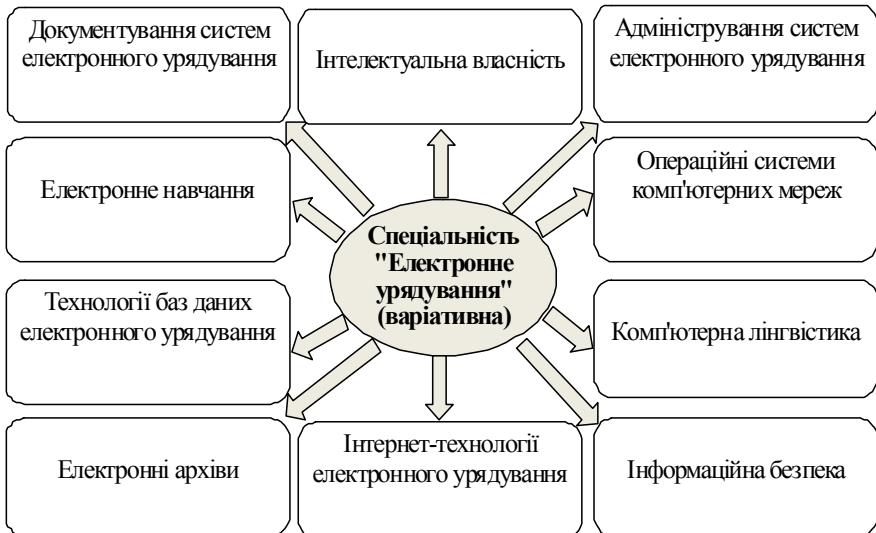


Рис. 2. Модулі варіативної частини спеціальності "Електронне урядування"

- реалізувати технології проходження електронних документів у процесі їх реєстрації, виконання, контролю і подання в архів;
- реалізувати процедури обміну конфіденційною інформацією в мережі Інтернет, організувати надійне і захищене зберігання інформації в базах даних;
- упроваджувати технології контент-аналізу інформації та визначати маршрути її проходження в мережі Інтернет;
- володіти методологією проектування, впровадження та наповнення контенту соціальних мереж;
- забезпечувати правове регулювання використання програмних продуктів і послуг, проводити реєстрацію, ліцензування і контроль інформаційних об'єктів;
- готувати програмні документи (стратегії, програми, концепції) з впровадження електронного урядування з врахуванням зарубіжного досвіду;
- визначати, оцінювати і вибирати пріоритетні напрями впровадження електронного урядування;
- здійснювати розробку стратегії розвитку електронного урядування у відповідній галузі, території, органі державної влади та місцевого самоврядування;
- створювати комплексні, структурні, архітектурні та функціональні моделі електронного урядування на різних рівнях державного управління;
- обирати відповідний метод чи методику реінжинірингу для оптимізації конкретних адміністративних процесів у відповідному органі державної влади та місцевого самоврядування;
- проводити комплексний аналіз рівня електронної готовності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- проводити моніторинг функціонування систем електронного урядування за якісними і кількісними показниками розвитку електронної демократії та надання адміністративних послуг громадянам і бізнесу.

Типовими посадами фахівця за спеціальністю “Електронне урядування” є: керівник державної установі, відповідальний за впровадження електронного урядування; заступник керівника з інформаційно-аналітичної роботи; керівник інформаційної служби, зокрема в органах місцевого самоврядування; начальник відділу стратегічного планування та прогнозування; керівник профільного структурного підрозділу державних установ; керівник підприємства та бізнес-структури; керівник громадської організації; аналітик-консультант керівника з питань електронного урядування.

Таким чином, навчання інформаційно-комунікаційним технологіям потрібно зробити базовим для державних управлінців, а вимогу володіти комп'ютерними технологіями ввести до кваліфікаційних вимог при прийомі на державну службу. Програма підготовки магістрів за спеціальністю “Електронне урядування” можуть бути кваліфікована як: професійна, яка

передбачає розвиток професійних та формування управлінських компетентностей у напрямку “Державне управління”; кар’єрна, що передбачає вдосконалення (просування) здобутих теоретичних знань і практичного досвіду для кар’єрного зростання та підготовки до здійснення управлінської діяльності.

Запропонована в 2008 р. Національної академією державного управління (НАДУ) при Президентіві України програма магістерської підготовки за спеціальністю “Електронне урядування” на сьогодні залишається програмою для вибраних, оскільки спрямована на підготовку державних службовців категорії посад вищої та середньої керівних ланок у державному управлінні (фахівців для роботи на посадах I – IV категорій державної служби та в органах місцевого самоврядування), відповідно, потенціал регіональних інститутів НАДУ виключено з цього процесу [6].

Для української практики організації навчання управлінців порівняно зі світовою була б корисною наявність чітких критеріїв оцінювання інформаційної компетентності державних службовців, що створює великий позитивний стимул для підвищення рівня освіти та професійних навичок [2].

#### Література:

1. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2011 рік / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/menu/publications>.

2. Клімушин П. С. Кваліфікаційні вимоги до інформаційної компетентності державних службовців / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2 (33). – С. 360–369.

3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / за ред. А. І. Семенченко. – К. : Міжнародний фонд “Відродження”, 2009. – 15 с. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/menu/publications>.

4. Линьов К. Сертифікація державних службовців у сфері інформаційних технологій / К. Линьов // Державне управління : теорія та практика. – К. : Вид-во НАДУ при Президентіві України, 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06lkosit.pdf>.

5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.

6. Спеціальність “Електронне урядування” / Кафедра інформаційної політики та технологій НАДУ. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/kafedry.html>.



УДК 350

Н. М. МЕЛЬТЮХОВА

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто теоретичні основи функціонування органів влади на регіональному рівні. Запропоновано шляхи до застосування системного підходу до підвищення результативності їх взаємодії.*

**Ключові слова:** органи державного управління, органи місцевого самоврядування, взаємодія, результативність, системність, відносини, демократизація, децентралізація.

*The theoretical basis of public authorities functioning on the regional level has been studied. The ways to apply the system approach to improve the efficiency of their interaction have been proposed.*

**Key words:** public administration authorities, local government bodies, interaction, efficiency, goal-orientation, system approach, relations, democratization, decentralization.

Розбудова демократичної, правової, економічно і соціально сильної країни нерозривно пов'язана з реформуванням системи влади як на центральному, так і на регіональному рівнях. Досвід функціонування в регіонах місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування свідчить про гнучкість, складність і низьку гнучкість такої системи. Її подальший розвиток потребує не тільки урахування порад фахівців-практиків, а і теоретичних розвідок.

Питання підвищення результативності функціонування і співпраці органів державного управління та органів місцевого самоврядування є предметом пошуків багатьох науковців. В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Кравченко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мамонова, Н. Нижник, В. Олуйко, Ю. Шаров, О. Ярмиш досліджують питання підвищення якості виконання основних і конкретних функцій у регіональних органах влади, розробили конкретні пропозиції щодо вдосконалення їх роботи та взаємодії. Поряд з цим, більш глибокого обґрунтування потребують підходи до застосування принципу системності в реформуванні структурно-функціональних основ побудови органів влади, форм і методів їх діяльності.

Мета роботи полягає в розробці пропозицій щодо створення умов для реалізації принципу системності в удосконаленні владних відносин на регіональному рівні.

Відповідно до реалій сьогодення місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування є співсуб'єктами управління в системі "Region". У багатьох наукових працях обґрунтовано доцільність підвищення рівня

децентралізації державного управління, тобто створення повноцінних виконавчих органів при районних та обласних радах і надання місцевим державним адміністраціям тільки контрольних функцій, як це передбачено Законом України “Про місцеві державні адміністрації”. З цим не можна не погодитися, але зараз функціонують дві підсистеми влади, і є необхідність узгодження їх діяльності. Основою її забезпечення має бути реалізація системного підходу, а саме: створення умов для якісного здійснення ролей співсуб’єктів у системі “Region”. Виходячи зі змісту принципу системності, це передбачає визначення мети функціонування і розвитку системи, конкретних цілей за окремими напрямками життєдіяльності, завдань органів державного управління та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації цих цілей. Така робота не закріплена в чинних установчих документах обох співсуб’єктів, тобто фактично вона не виконується.

Головними завданнями управління суспільством є:

- визначення тенденцій та закономірностей його розвитку;
- визначення та розв’язання протиріч його функціонування і розвитку;
- забезпечення зберігання та зміцнення структурної і функціональної єдності суспільної системи, її здатності протистояти негативним впливам;
- розробка і проведення реалістичної політики, яка ґрунтується на урахуванні об’єктивних можливостей, співвідношенні соціальних сил;
- досягнення соціоекономічної рівноваги суспільства (пропорційного розвитку економічної та соціальної сфер життя) [7].

Розв’язання цих завдань теж має бути структурно оформлено, тобто мають бути відокремлені структурні підрозділи, що їх виконують.

Функціонування системи підпорядковується певним принципам, які мають назву загальні: системності, об’єктивності, саморегулювання, зворотного зв’язку, доповнення, оптимальності, інформаційної достатності, еволюційності, демократизму, гласності, провідної ланки, стимулювання [2]. Дотримання цих принципів під час побудови та вдосконалення системи відіграє дуже важливу роль.

Саморегулювання є одним з провідних принципів функціонування системи. На підприємствах це виявляється наочно: зниження прибутку (як що таке трапляється) має наслідком детальний аналіз стану всіх факторів виробництва, у тому числі, і керуючої підсистеми, визначення „слабких місць”, розробку і реалізацію певних заходів. Системи державного управління та місцевого самоврядування є менш чутливими і більш інертними. Недоліки їх роботи вивчаються більш повільно, велике значення мають традиції, що складаються десятиріччями і які працівники не дуже хочуть змінювати. Тобто проблема формування механізмів саморегулювання вітчизняної системи влади є досить актуальною і пов’язаною з недостатньою активністю і вимогливістю членів посттоталітарного суспільства до чинників. У цій ситуації виявляється і низький рівень застосування принципу зворотного зв’язку. Працівники органів влади не хочуть, а в деяких випадках і не розуміють необхідність його здійснення, а населення, що виховане в умовах командно-адміністративної

системи, не виявляє ініціативи (це стосується і державних службовців, що є співробітниками регіональних органів виконавчої влади). Результатом є низький рівень якості рішень, що приймаються в місцевих державних адміністраціях та в органах місцевого самоврядування.

Принцип доповнення виявляється у взаємозв'язку компонентів системи, вони дійсно доповнюють одне і вдосконалення будь-якого в тій чи іншій мірі обумовлює доцільність зміни інших. Продовженням реалізації цього правила є принцип оптимальності, який вимагає досягнення такого рівня розвитку кожного компонента, який відповідає стану всіх інших і забезпечує ефективний розвиток системи. Прикладом може бути поінформованість державних службовців: нестача інформації призводить до низької якості рішень, а надмірна її кількість і деталізація перевантажують працівників і також зашкоджують зростанню ефективності функціонування системи влади.

Принцип еволюційності вимагає постійного здійснення заходів з розвитку системи відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві, у світі, до темпів науково-технічного прогресу тощо. Така діяльність має бути узгодженою з принципами демократизму, гласності, провідної ланки тощо.

На особливу увагу заслуговує принцип системності. На думку Ю. Сурміна, по відношенню до соціального простору він передбачає:

- розгляд об'єкта діяльності як системи, тобто як обмеженої множини взаємодіючих елементів;
- визначення складу, структури і організації елементів і основних зв'язків між ними;
- виявлення зовнішніх зв'язків системи, виокремлення з них головних;
- визначення функцій системи та її ролі серед інших систем;
- аналіз діалектики структури і функцій системи;
- з'ясування на цій підставі закономірностей і тенденцій, шляхів і напрямків розвитку системи [6, с. 43].

Особлива роль у системному підході належить принципу синергізма, який пов'язаний з досягненням мультиплікаційного ефекту множення. Н. Стефанов вважає, що особливостями його є постійне зростання і умноження, цей ефект перевищує результативність окремих часток системи і охоплює ні одну сферу, а ще і такі що пов'язані з досліджуваною [4]. Практична реалізація цього принципу передбачає створення таких умов, за якими система може забезпечувати постійне збільшення ефективності функціонування. Стан компонентів системи залежить від людей, що в ній працюють і мають узгоджувати рівень розвитку структури і функцій, методів, технологій, інформаційного і правового забезпечення і безумовно, державних службовців. Кожен з компонентів є важливим, але жоден з них не може без інших формувати і реалізувати управлінські рішення. І тільки поєднані у систему вони забезпечують синергійний ефект, який на думку Ю. Сурміна пов'язаний з ефектом резонанса, коли нововведення стимулює зміни одразу в різних об'єктах, з ефектом супроводжуваних трансформацій тобто проміжних та побічних результатів [6, с. 44].

Ступінь додержання розглянутих загальних принципів суттєво впливає на реалізацію всіх інших (суспільно-політичних, функціонально-структурних, організаційно-структурних тощо). Це пов'язано з тим, що недобре побудована система, невідповідність між цілями і функціями, функціями і структурою або технологією при будь-якій політичній владі не можуть забезпечити високі результати діяльності.

У сучасних умовах швидких змін зовнішнього середовища (темпів науково-технічного процесу, зростання активності громадянського суспільства, обізнаності і поінформованості населення, відкритості політичних процесів тощо) до переліку загальних принципів доцільно додати ще один – забезпечення цілісності і гнучкості системи. Реалізація його сприяє формуванню і постійній підтримці здатності системи швидко реагувати на виклики внутрішнього і зовнішнього середовища і при цьому не втратити структурну і функціональну цілісність.

Кожна система формує мету розвитку. Її досягнення має бути забезпечене виконанням певних функцій підготовленими кадрами з використанням відповідних методів, прийомів роботи та інформації. В іншому випадку мету не буде досягнуто або цей процес буде значно розтягнуто в часі. Прикладом є управління процесом розвитку ринкових відносин у пострадянських країнах, коли якісно нову мету було поставлено перед фахівцями, що мають командно-адміністративний менталітет, використовують старі методи, технології тощо.

На практиці невідповідності та суперечності виникають постійно, але вони мають різні масштаби та поширення в системі. Якщо вони своєчасно помічені і локалізовані, розроблено і впроваджено комплекс заходів, проблему можна подолати. Відсутність належної уваги до аналізу рівня розвитку компонентів створюють умови для загострення ситуації та непрацездатності системи влади. Подібне становище складається сьогодні в районній ланці виконавчої влади України. Часта зміна працівників обумовила втрату темпів розвитку технології виконання процедур і операцій, наявна невідповідність структури і функцій в результаті постійного скорочення чисельності співробітників при незмінності (а то і збільшенні) переліку функцій і робіт, суттєва перевага адміністративно-командних методів керівництва, слабке технічне забезпечення – все це свідчить про формування кризової ситуації, яка погрожує значним зниженням результативності діяльності усієї системи виконавчої влади держави.

Соціальні зв'язки мають складну структуру, в якості їх елементів виступають суб'єкти (індивіди, соціальні спільноти людей та ін.), предмети зв'язку (тобто з приводу чого здійснюється зв'язок), механізм свідомого регулювання взаємовідносин між суб'єктами – індивідами, соціальними спільнотами (правила гри). Усі елементи соціального зв'язку тісно скоординовані один з одним [1, с. 228]. Для управлінських відносин суб'єктами є об'єкт і суб'єкт управління, тобто в загальному вигляді – керівник і підлеглий, предмети зв'язку і правила гри розрізняються по ситуації.

Засоби регулювання зв'язків є однаковими – це моральні цінності та нормативно-правові документи. Для підприємства важливішими є установчі документи, які формуються відповідно до законів і регулюють майже всі відносини

в колективі. На рівні держави або регіону головну роль відіграють закони і різні підзаконні акти. На процес формування всіх нормативно-правових документів великий вплив справляють моральні цінності, що існують у суспільстві.

О. Тихонов вважає, що управління посідає проміжне положення між примушуванням і самоуправлінням. Відносини примушування він розглядає як такі, що базуються на підпорядкуванні одних людей іншим, на залежності підлеглих від керівників, на перетворенні індивідів в об'єкти маніпулювання, на відчужуванні суб'єкта і об'єкта управління. Відносини самоуправління (самоорганізації), на думку автора, базуються на узгодженні інтересів, спрямованих на те, щоб предмет соціального контакту (розв'язання проблеми) був засвоєний усіма учасниками інтеракції без додаткового зовнішнього втручання. Вони завжди є партнерськими, рівноправними, суб'єкт-суб'єктними. Управління поєднує в систему ці якісно різні стани соціальної реальності – штучно спланованої і свідомо організованої діяльності людей та системи відносин самоуправління та самоорганізації, що формуються природним шляхом [8, с. 255].

Формою реалізації відносин є обмін інформацією, який відбувається під час підготовки і здійснення взаємодії. Теоретично це передбачає таку послідовність процедур:

- визначення мети співпраці;
- представлення інтересів усіх сторін, що бажають або мусять бути учасниками;
- порівняння інтересів (висвітлення спільних, а також протиріч), пошук шляхів реалізації;
- узгодження напрямків діяльності, планування конкретних заходів;
- здійснення заходів;
- аналіз результатів, ступеня досягнення мети, задоволення потреб учасників відносин.

На практиці цей процес має певні відмінності, які пов'язані з особливостями видів відносин. Представлення інтересів учасників вертикальних відносин, що мають місце в системі державного управління (насамперед між рівнями ієрархії виконавчої влади та в кожній установі), в значній мірі формалізовано. Відповідно до нормативних документів суб'єкт управління є виразником загальносистемних (державних) інтересів, об'єкт підпорядковує їм регіональні, галузеві, колективні (спільноти працівників організації), особистісні.

Порівняння інтересів майже не відбувається, технології таких процедур відсутні (за винятком пропозицій щодо заключення договорів між центральними та регіональними органами влади). Узгодження напрямків діяльності здійснюється шляхом розробки планів та їх ухвалення, на цьому етапі теж домінують загальносистемні інтереси. Передбачені заходи виконуються (або не виконуються), контроль є прерогативою суб'єкта управління. У розглянутому варіанті яскраво відображені відносини субординації і навіть зворотній зв'язок частіше відбувається за ініціативою вищого рівня керування.

Учасники горизонтальних відносин тієї ж системи або між органами державного управління та органами місцевого самоврядування мають подавати свої інтереси у відповідності до нормативних документів, що регламентують їх діяльність. Дослідження свідчать про те, що технологія такої взаємодії майже відсутня [5, с. 91–92]. У зв'язку з цим порівняння інтересів, пошук шляхів їх реалізації, заключення угод, узгодження комплексних програм, планів, сумісні дії з їх виконання і аналізу результатів є добровільною справою керівників установ, що є неприпустимим з позиції системного підходу до організації державного управління.

Недостатня увага до інтересів учасників відносин у системі “Реґіон” і їх узгодження в пострадянському суспільстві пов'язана з традиціями тоталітарного режиму і глибокими коренями марксизму в суспільних наукових теоріях. У післямові до книги Ю. Хабермаса “Моральное сознание и коммуникативное действие” російський філософ Б. Марков справедливо відмічає, що “Маркс, як і його сучасники, що народилися під час капіталізму, описували історію з точки зору розвитку продуктивних сил. У сучасному суспільстві на перший план виходить динаміка організаційних структур і соціальних інститутів, а також світоглядні і ідеологічні чинники, що відбивається на історії. Ю. Хабермас вважає головним підґрунтям сучасного суспільного порядку деякі універсалиї, що вкоренилися в практику, свідомість і мовленеву діяльність та пов'язує розвиток із критико-рефлексивною діяльністю... Він змінює Марксове розуміння співвідносності праці і свідомості і наполягає на тому, що ідеологія і світосприйняття є відповідальними за формування інституційних структур і розвиток продуктивних сил” [9, с. 328–329].

Для державного управління це є ще більш важливим у зв'язку з тим, що воно має забезпечити безконфліктну реалізацію інтересів усього суспільства, окремих галузей, регіонів, сфер життєдіяльності, держави, громадянського суспільства, окремої людини тощо. Тому дослідження змісту відносин, процесів їх формування і розвитку, впливу на їх цілеспрямоване удосконалення є сьогодні дуже важливим

Розвиток компонентів системи “Реґіон”, їх взаємозв'язків, відносин у системі і її функціонування мають бути спрямовані на якість, економічність, ефективність, різноманітність, оптимальність, об'єктивність, інноваційність, наукову обґрунтованість. Саме за такими показниками має оцінюватися результативність взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Т. Парсонс вважає, що в будь-якій конкретній системі дій процес змін може відбуватися лише в напрямку наближення до реалізації раціональних норм, які розглядаються як обов'язкові для акторів, тобто процес може прогресувати тільки через збільшення рис раціональності [3]. Це безпосередньо стосується управлінської діяльності, метою якої є саме забезпечення раціонального функціонування організації, регіону, держави.

Система влади постійно змінюється під впливом багатьох чинників. Згідно із законами діалектики, головними є внутрішні суперечності, які виконують роль рушійної сили розвитку. Дослідження свідчать, що суттєве протиріччя

існує між високим рівнем централізації влади й потребами розвитку економіки (зокрема відносин власності) і кожної особистості, тобто між рівнями розвитку відносин: з одного боку, державноуправлінських, а з іншого – економічних і міжособистісних. Держава за традиціями тоталітарного режиму намагається контролювати всі зв'язки, суттєво обмежуючи свободу особистості як громадянина (що ілюструє стан місцевого самоврядування) і як підприємця (ситуація в малому та середньому бізнесі). Але існують суперечності і в суб'єкті державного управління. Наведена вище інформація є підставою для ствердження про те, що це протиріччя між інтересами учасників відносин, а також між їх повноваженнями та відповідальністю, між реальними потребами розвитку зв'язків елементів системи та уявленням тих, хто приймає рішення, між змістом відносин та їх правовою формою, між потребами підвищення, з одного боку, результативності, якості, різноманітності і інноваційності системи державного управління, а з іншого – її економічності, між завданнями забезпечення її цілісності та гнучкості тощо. Їх розв'язання обумовлює необхідність глибокого вивчення існуючого стану відносин у суспільстві і в системі влади, визначення шляхів їх прогресивного, демократичного розвитку, організації дієвого зворотного зв'язку, постійного підвищення кваліфікації працівників системи влади особливо тих, хто знаходиться на вищих щаблях ієрархії.

Результати дослідження дозволяють сформулювати такі висновки:

– основою підвищення результативності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування є забезпечення реалізації в їх побудові та діяльності принципу системності;

– послідовна реалізація принципу системності передбачає структурне оформлення здійснення відповідних завдань;

– взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування має забезпечувати розв'язання внутрішніх суперечностей системи “Регіон” та системи влади;

– показниками результативності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування мають бути якість, економічність, ефективність, різноманітність, оптимальність, об'єктивність, інноваційність, наукова обґрунтованість функціонування та розвитку системи “Регіон”.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на розробку конкретних заходів щодо розв'язання внутрішніх суперечностей у діяльності регіональної системи влади та функціонування системи “Регіон”.

#### Література:

1. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

2. Общая теория управления. – М., 1994.

3. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академический проект, 2000. – 880 с.

4. Стефанов Н. Мультипликационный подход и эффективность / Н. Стефанов. – М. : Политиздат, 1980. – 208 с.

5. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одинцова та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Magistr”, 2007. – 244 с.
6. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : [учебн. пособ.] / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.
7. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
8. Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы / А. В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Конон, Реабилитация, 2007. – 471 с.
9. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие : [пер. с нем. ; под ред. Д. В. Скляднева] / Ю. Хабермас. – изд. 2-е, стереотип. – СПб. : Наука, 2006. – 384 с.

Надійшла до редколегії 10.12.2012 р.

УДК 351

М. Ю. МИРОНЕНКО

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Досліджено концептуальні підходи державного регулювання сучасної економіки. Вивчено думку різних учених з питань державного регулювання економіки, порівняно їх точки зору і зроблено відповідний висновок. Відображено в цілому сутність державного управління економікою.*

**Ключові слова:** держава, державне регулювання, інструменти регулювання, економічна політика.

*Investigated conceptual approaches of state regulation of the modern economy. We study the opinion of various scholars on the issue of state regulation of the economy, compared to their viewpoints and an appropriate conclusion. This article also reflects on the whole nature of state control of the economy.*

**Key words:** state, government regulation, regulatory instruments, economic policy.

Ставлення до державного втручання в економіку було різним на різних етапах його становлення та розвитку. У період формування ринкових відносин у XVII і XVIII ст. державне втручання і пов'язані з ним різного роду обмеження стали розглядатися як перешкода підприємству.

Ідеї, які виникли наприкінці XVIII ст. на зміну меркантилізму у вигляді економічного лібералізму, знайшли в економіці велику кількість прихильників.



Однак, по суті, всі державні рішення в економічній сфері диктуються не тільки і не стільки потребами окремих товаровиробників, скільки можливістю через них впливати на інші, пов'язані з ними сторони господарського життя.

Вивчення наукової літератури свідчить, що ідеї регулювання економічного розвитку містяться в працях іноземних економістів, таких як Б. Дікон, М. Халс, П. Стабс [2], М. Ганслі Теренс [1], Е. Стігліц Джозеф [6]. Зазначена проблема, яка порушена в наукових дослідженнях зарубіжними вченими, набуває все більшого поширення у вітчизняній науці. Результати багатьох досліджень проблеми ефективного державного регулювання розвитку економіки викладено в працях О. Амоші, В. Бодрова, В. Гейця, М. Корецького, Е. Лібанової, І. Радіонова [5], Ю. Наврузова, В. Олуйка, В. Юрчишина та ін. Не до кінця висвітленим залишається питання передумов виникнення соціальної нерівності та забезпечення умов економічного зростання. Це зумовлено насамперед тим, що з розвитком суспільства змінюються і передумови, що спонукають до виникнення нових труднощів у формуванні соціально-економічної стабільності.

Мета статті – є вивчення проблем державного регулювання реального сектора економіки, а також розробка певних рекомендацій щодо покращення існуючої ситуації в країні.

Незалежно від тих чи інших панівних економічних доктрин ніхто і ніколи не знімав з національних урядів відповідальності за економічний стан країни. Усі сходяться в розумінні того, що “невидима” рука ринку повинна доповнюватися “видимою” рукою держави. Однак у цілому економічна роль держави ще на початку ХХ ст. була максимально обмежена, оскільки національне виробництво стало майже винятковою сферою приватного бізнесу [8].

Прихильники теорії класичного капіталізму були впевнені, що недостатня величина сукупного попиту в умовах гнучкості цін не може бути причиною зменшення реального обсягу виробництва нижче природного рівня. Вони вважали, що попит завжди буде достатнім для того, щоб спожити всю продукцію, вироблену на базі наявних ресурсів і сучасної технології.

Це положення ґрунтується на законі Сея, за яким пропозиція створює власний попит. Тому об'єктивно не може бути розриву між сукупним попитом і сукупною пропозицією: зміна сукупної пропозиції породжує таку ж зміну сукупного попиту. Інша справа – економіка з адміністративно-командним типом управління.

Різновидом господарства, в якому існував вкрай високий ступінь державного регулювання і державного монополізму, була побудована в нашій країні як централізовано керована економіка.

В її основі лежало всеосяжне директивне планування, тобто централізоване рішення питань про те, в якій кількості і що виробляти, які при цьому повинні бути використані ресурси, в якому обсязі витрачена праця і капітал, яка повинна бути оплата праці тощо. Завдання скласти збалансованого, пов'язаного по всіх статтях, плану, практично неможливо у зв'язку зі своєю колосальною складністю. Але навіть у малоймовірному випадку появи збалансованого плану система, де всі дії економічних суб'єктів розписуються

на п'ять років уперед за роками, кварталами, місяцями, виявляється малорухомою; вона погано пристосовується до змін. Одна з причин – зі сфери економіки виключалася приватна ініціатива. Усі економічні агенти діяли на основі планових завдань, наказів і розпоряджень, які спускаються зверху.

Економічної самостійності було стільки, скільки вважав корисним і прийнятним державний центр (уряд). Жорстка централізація, крім позбавлення ініціативи, створювала ще й бюрократичні обмеження розвитку.

Будь-яка життєздатна система господарювання передбачає наявність прямих і зворотних зв'язків. Такі зв'язки лежать і в основі ринкового механізму саморегулювання. Рівновага між попитом і пропозицією встановлюється за наявності прямих (від виробництва до ринку) і зворотних (від ринку до виробництва) зв'язків, що діють через життєздатну, гнучку систему цін.

У плановій економіці існували, хоча і деформовані, прямі зв'язки, але практично не діяли зворотні. Відсутність зворотних зв'язків при нерухомих і перекручених цінах робило систему нечутливою до динаміки споживчого попиту. Одним з наслідків цього – надвиробництво в одних галузях і дефіцит – в інших. Спроби ліквідувати дефіцит якихось товарів часто знову приводили до їх перевиробництва при їх невисокій якості. Дефіцит був всеохопним явищем планової економіки. При державному монополізмі в управлінні економікою виявляється блокуванням конкурентний механізм, якому ринкова економіка, перш за все, і зобов'язана своєю ефективністю.

По відношенню до економічної системи держава виступає, в силу своєї природи і призначення, як економічний агент, що володіє правом і можливістю примушення, наприклад у сфері податкової політики, державного законодавства. Примусовий підхід часто обґрунтовується політичною філософією, що вимагає підпорядкування особистих інтересів громадським. Але якщо воно розширено трактується і застосовується державою, воно зводить нанівець усі переваги вільного підприємництва, заснованого на конкуренції і ринковому ціноутворенні. Вибір міри державного втручання в економіку – питання не тільки науки, але і мистецтва державного управління [3].

Важливий етап у теоретичному усвідомленні ролі держави в ринковій економіці був пов'язаний з ім'ям видатного англійського економіста Дж. М. Кейнса. Ідеї, висунуті в ході "кейнсіанської революції", зробили переворот у класичному сприйнятті ринкової економіки. Вони довели неможливість самостійного подолання економічного спаду, необхідність державної політики як засобу, здатного зрівноважувати сукупний попит і сукупну пропозицію, виводити економіку з кризового стану, сприяти її подальшій стабілізації.

У практичному плані економічну політику, що відображає ідеї Кейнса, коли через відповідний грошово-кредитний і фінансовий інструментарій регулювався сукупний попит, проводило більшість розвинених країн світу після другої світової війни. Вважається, що вона багато в чому сприяла пом'якшенню циклічних коливань економіки цих країн.

Класики економічної науки виходили з тези про необхідність виконання державою традиційних функцій, розуміючи, що існують сфери, які знаходяться поза межами досяжності ринкового конкурентного механізму. Це, насамперед,

стосується так званих суспільних товарів (public goods), тобто товарів і послуг, які споживаються колективно. Очевидно, що держава повинна брати на себе турботу про їх виробництво та організувати спільну оплату громадянами цієї продукції. До проблем, які не вирішує ринковий конкурентний механізм, відносяться зовнішні, або побічні, ефекти (externalities). Коли виробництво якої-небудь продукції призводить до забруднення навколишнього середовища, то, як правило, потрібні додаткові витрати [9].

При цьому на ціні продукту, виробництво якого спричинило за собою подібні побічні ефекти, це може і не позначитися. Механізм ринку часто не реагує на явища, які стали справжнім лихом для людства. Зовнішні або побічні, ефекти можна регулювати, спираючись на прямий контроль держави.

Держава повинна оцінювати проблеми, що виникають, з точки зору суспільних перспектив і впливати на їх рішення. Економічна практика виявила в ХІХ ст. і підтвердила в ХХ ст., що існують ситуації так званого “фіаско ринку”, коли ринкова координація не забезпечує ефективного використання ресурсів. Інакше кажучи, відповіді на питання, що, як і для кого виробляти, які дає саморегулююча ринкова система, не завжди відповідають дійсним потребам суспільства.

Слід також зазначити, що ринковий вибір “сліпий” до проблем справедливості і рівності. Нічим не обмежений ринковий розподіл, справедливий з точки зору законів ринку, призводить до різкої диференціації доходів, соціальної незахищеності. Коли ринковий розподіл не влаштовує більшість населення, це загрожує серйозними соціальними конфліктами. Коригувати розподіл, який забезпечує ринок, повинна держава.

Втручання держави вимагає й інша ринкова проблема – безробіття. Необхідно застосувати зусилля для її скорочення або пом’якшення її наслідків, якщо вона все ж неминуча. Негативні наслідки наведених дій та інших факторів призвели до усвідомлення того, що надії тільки на ринкове самоврівноваження можуть поставити під питання саме існування ринкової системи. Особливо яскраво це виявилось в період “Великої депресії” 1929 – 1933 рр. [3].

Важливою і необхідною умовою розвитку національної економіки є інвестиційна активність підприємців і держави. Національне виробництво прямо залежить від капіталовкладень у науку, техніку, підготовку висококваліфікованих кадрів, організацію виробництва і праці, а останні, за умови їх виконання, діють як мультиплікатор – забезпечують економічне зростання в розширеному варіанті.

Системи, цілком засновані на невтручанні держави (laissez fair), не існувало і в ХІХ ст., і до нього. У ХХ ст. найважливішою складовою успіху країн не тільки з розвинутою ринковою економікою, але і в ще більшому ступені, що розвиваються, як уже зазначалося, стала регулююча роль держави.

Різноманіття завдань, які стоять перед державою в економіці, можна виразити за допомогою економічних функцій, які виконує держава. До них відносяться: створення і регулювання правової основи функціонування економіки; антимонопольне регулювання; проведення політики макроекономічної стабілізації; вплив на розміщення ресурсів; діяльність у сфері розподілу доходів.

Усі функції переплетені між собою і в комплексі впливають на економічну ситуацію. Наприклад, антимонопольна діяльність припускає наявність відповідного законодавства, а її результати будуть позначатися на розміщенні ресурсів і на розподілі доходів.

Обмеження ролі держави сьогодні вже не є самоціллю реформ. Навіть у випадку високоорганізованої ринкової системи потрібно вдосконалювати роботу органів державної влади для ефективного задоволення суспільних потреб. Діяльність держави характеризується двома різними поняттями – його потенціалом і ефективністю. Під потенціалом розуміють здатність держави ефективно проводити і пропагувати колективні заходи; а під ефективністю – результат використання потенціалу для задоволення зростаючого попиту суспільства на відповідні блага.

Держава з великими потенційними можливостями може бути більш ефективною. Однак держава може мати значний потенціал і не мати достатню ефективність, якщо цей потенціал не використовують відповідно до його призначення і можливостей. Саме на підставі досвіду розвинутих країн вітчизняні вчені-економісти сформулювали головні напрями та інструменти державного регулювання економіки України. У процесі її ринкової трансформації найбільш ефективним є використання на практиці таких інструментів державного регулювання, як фіскальна політика, грошово-кредитна політика НБУ, інвестиційна політика, регулювання цін і валютного курсу, державні замовлення (контракти).

Виділимо головні форми і методи втручання держави в економіку. Перш за все важливо розрізнити дві основні форми цього процесу: пряме втручання через розширення державної власності на матеріальні ресурси, законотворчість і непряме (опосередковане) втручання за допомогою різних заходів економічної політики (рисунок).

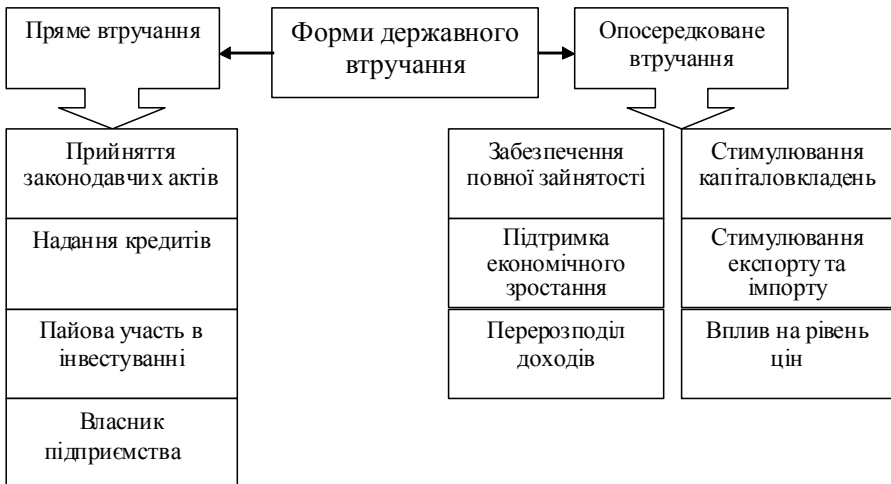


Рисунок. Основні форми державного втручання в економіку

1. Пряме втручання: в усіх промислово розвинених країнах існує більш-менш значний за своїми масштабами державний сектор економіки. Його розміри можуть бути критерієм економічної ролі держави, хоча він неабсолютний. Держава володіє капіталами в найрізноманітніших формах, надає кредити, бере пайову участь, є власником підприємства. Це робить державу власником частини суспільного капіталу. У державному секторі західних країн зайнята досить велика група людей: від 11 % загальної чисельності осіб найманої праці у Франції та Італії до 8-9 % у Німеччині, Бельгії та Голландії.

У всіх розвинених країнах становлення та розвиток державного сектора відбувалося практично в одних і тих же галузях (вугільна промисловість, електроенергетика, морський, залізничний та повітряний транспорт, авіація та космонавтика, атомна енергетика тощо). Мова йде, як правило, про галузі, де інвестиційні ресурси, тобто сукупність обладнання і машин, необхідних для виробництва, мають особливо велике значення і вартість їх велика.

Однак така величина інвестиційних ресурсів робить ці галузі досить чутливими до конкуренції і періодичних криз. Пряме втручання держави – це прийняття законодавчих актів, покликаних впорядкувати та розвивати відносини між усіма елементами ринкової системи. Приклади державного регулювання економіки шляхом видання законодавчих актів надзвичайно різноманітні.

2. Непряме втручання: залежно від мети втручання заходи економічної політики можуть бути спрямовані на стимулювання капіталовкладень і відновлення (якщо це можливо) рівноваги між заощадженнями та інвестиціями; забезпечення повної зайнятості; стимулювання експорту та імпорту товарів, капіталів і робочої сили; вплив на загальний рівень цін в цілях його стабілізації і ціни на деякі специфічні товари; підтримку сталого економічного зростання; перерозподіл доходів і деякі інші цілі. Для проведення цих різноманітних заходів держава використовує головним чином фіскальну та кредитно-грошову політику.

Фіскальна політика реалізується через бюджетну. Її можна визначити як політику, що проводиться шляхом маніпулювання державними доходами (насамперед податками) та витратами. Кредитно-грошова політика – це політика, що проводиться шляхом регулювання грошової маси в обігу і вдосконалення кредитної сфери. Обидва ці напрями державної політики тісно пов'язані один з одним. Однак цей зв'язок у ринковій і централізованій економіці істотно розрізняється. Країни з ринковою економікою, що почали формуватися 2-3 сторіччя тому, постійно шукають оптимальне поєднання державного регулювання і функціонування природно сформованого ринкового механізму. Країни зі сформованою централізованою економічною системою намагаються в ході роздержавлення відродити за допомогою держави (як це не парадоксально) той самий потужний, животворний приватний інтерес, без якого не може бути ринку. Головна проблема при цьому – не задушити його в державною увагою.

Під методами державного регулювання економіки треба розуміти способи впливу держави через законодавчі і виконавчі органи на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення або забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної економічної політики.

Система управління виробничими галузями на початку перехідного періоду ґрунтувалася на адміністративних методах керівництва із поступовим використанням принципів територіально-галузевого і функціонально-галузевого управління, які давали можливість узгодити державні, галузеві і регіональні інтереси з інтересами трудових колективів. Поступово все більшого поширення стало набувати використання економічних методів з боку держави. Вони охоплюють фіскальну та грошово-кредитну політику НБУ.

Самостійним комплексним методом державного регулювання економіки є державне економічне програмування, що охоплює численні цілі та весь набір інструментів державного регулювання економіки.

Діяльність підприємств з державною формою власності регулюють, в основному, адміністративними методами впливу, а діяльність підприємств з недержавною формою власності в перехідний період – головним чином, економічними (через фіскальну політику та грошово-кредитну політику). Тим не менш і в другому випадку можна використовувати елементи адміністративного управління. За допомогою економічних методів держава може впливати на співвідношення попиту і пропозиції на фінансових ринках. До організаційних заходів, які відіграють важливу роль у системі державного управління і регулювання економіки, належать і пропонувані Кабінетом Міністрів України способи виведення економіки з “тіньового сектора”. У загальному вигляді вони зводяться до такого:

1. Скорочення ліцензованих видів підприємницької діяльності.

2. Спрощення процедури реєстрації підприємств; упровадження мінімального терміну розгляду заяв на реєстрацію; установлення персональної відповідальності посадових осіб, які порушують процедуру реєстрації.

3. Уточнення та спрощення процедури митного оформлення та операції зовнішньої торгівлі, митного контролю з одночасним забезпеченням їхньої прозорості. Удосконалення процедури оскарження дій посадових осіб і механізму їх персональної відповідальності за зволікання та порушення митних правил.

4. Лібералізація відносин та необґрунтованих обмежень на фінансові операції; розширення сфери застосування фіксованих податків.

5. Реалізація заходів щодо лібералізації внутрішніх ринків газу, електроенергії, зерна і реструктуризації монопольних утворень у сфері транспорту та зв'язку.

Держава вже усвідомила свою нову роль і призначення в сучасних умовах розвитку світового господарства її економічна роль залежить не від ступеня втручання в ринковий механізм, а від участі в забезпеченні внутрішніх і зовнішніх умов ефективного функціонування національної економіки. Економічно ефективною держава може бути лише тоді, коли вона забезпечує умови для того, щоб була ефективною сама економіка.

#### Література:

1. Дікон Б. Глобальна соціальна політика. Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Б. Дікон, М. Халс, П. Стабс ; [пер. з англ. А. Олійника та ін.]. – К. : Основи, 1999. – 346 с.

2. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Теренс М. Ганслі ; [пер. з англ. О. Перепадя]. – К. : Основи, 1995. – 280 с.

3. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламперт. – М. : Дело, 1994.
4. Основи економічної теорії : підруч. / А. А. Чухно, П. С. Єщенко, Г. Н. Климко та ін. – К. : Вища шк., 2001. – 606 с.
5. Радіонова І. Ф. Макроекономіка та економічна політика / І. Радіонова. – К. : Таксон, 1996. – 210 с.
6. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський.]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
7. Финансы : учеб. пособие / под ред. А. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 2000. – С. 91–96.
8. Joseph E. Stiglitz. Economics / Joseph E. Stiglitz. – Stanford University, 1996.
9. English-Russian Business Dictionary. Ants Pihlak. TEA Language Center Ltd., 1994.

*Надійшла до редколегії 10.12.2012 р.*

УДК 351:338.2

*В. М. МОРОЗ*

## **ПРОГНОЗУВАННЯ ДИНАМІКИ ЗМІНИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ ЯК ПІДґРУНТЯ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЇЇ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ**

*Викладено результати прогнозування динаміки зміни значень індексу глобальної конкурентоспроможності, розрахованих для України до 2050 р. Опрацьовано висновки щодо можливості використання прогнозу динаміки зміни конкурентоспроможності України у процесі державного управління розвитком трудового потенціалу країни на підставі доведеної залежності між системою конкурентоспроможності країни та системою її трудового потенціалу.*

**Ключові слова:** конкурентоспроможність держави; індекс глобальної конкурентоспроможності; трудовий потенціал; державне прогнозування; державне управління.

*The article contains the results of forecasting the dynamics of change of the Global Competitiveness Index values counted for Ukraine up to year 2050. Basing on proven relationship between the country's competitiveness system and its labor potential there were made conclusions as for the possibility of dynamics prediction usage as for Ukraine's competitiveness in the process of state management by development of labor potential. Ukraine's competitiveness in the state of development of labor potential.*

**Key words:** competitiveness of the state; Global Competitiveness Index; labor potential; state forecasting; state management.

У науковій літературі існує декілька підходів до розкриття змісту прогнозування. Найбільшого розповсюдження набула точка зору, яка визначає прогноз як “ймовірнісне твердження про майбутнє з відносно високим ступенем достовірності” [17, с. 528], тобто прогнозування не передбачає вирішення проблем, а лише сприяє науковому обґрунтуванню планів і програм розвитку відповідного об’єкта (системи). У контексті науки державного управління прогнозування подається як “бачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану соціально-економічної та культурної сфер у майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного, соціального і культурного розвитку” [1, с. 148]. У цьому випадку прогноз виступає засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої альтернативи (стратегії) розвитку. Проект Закону про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні, визначає державне прогнозування як функцію державного управління, спрямовану на визначення прогнозних показників розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності) та окремих адміністративно-територіальних одиниць на довго-, середньо- та короткостроковий період [15]. На думку Т. Стеценко прогнозування напрямів соціально-економічного розвитку є складовими механізми державного управління та одним з найвагоміших інструментів забезпечення досягнення цілей та реалізації завдань економічної політики держави [16, с. 287]. Отже, дослідження можливих векторів розвитку окремих елементів (підсистем) тієї чи іншої суспільно-економічної або технологічної системи, може бути розглянуто як один з напрямів у забезпеченні функціонування цілісної системи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку держави.

Питання прогнозування та програмування суспільно-економічного розвитку знайшли своє відображення переважно в межах системи економічних наук. Теорія прогнозування і програмування в системі економічних дисциплін займає проміжне місце між економічною теорією, з одного боку, та прикладними економічними дисциплінами – з іншого. Це пов’язано насамперед з тим, що основою для проведення відповідних наукових досліджень є сукупність статистичних показників і система методів їх аналізу. З появою науки державного управління, до компетенції якої входять у тому числі і питання розробки теорії прийняття державно-управлінських рішень, політичного прогнозування, методів державного управління тощо [8, с. 183], проблематика соціально-економічного прогнозування перестає бути прерогативою економічних наук, а акцент в її дослідженні дедалі зміщається до кола інтересів державно-управлінської науки. У межах науки державного управління проблематика державного прогнозування та стратегічного планування розвитку держави під тим чи іншим кутом зору була висвітлена в роботах таких учених, як В. Бакуменко, М. Білинська, С. Вировий, В. Дзюндзюк, А. Дегтяр, Л. Дрюченко, Д. Єльчанінов, Ю. Кальниш, Ю. Ковбасюк, В. Корженко, Ю. Молодожен, С. Сergyгін, Ю. Сурмін, А. Тамм, В. Тергичко та ін. Разом з тим, попри порівняно велику кількість



наукових публікацій відповідного спрямування, питання соціально-економічного прогнозування, особливо в практичному аспекті його прояву, залишаються актуальним та значущим.

Відповідно до запропонованого у проекті Закону України “Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні” класифікації, до компетенції державного прогнозування на довгостроковий період, поряд з іншими напрямками діяльності, відносять і питання стратегії розвитку України. На переконання авторів законопроекту, у Стратегії розвитку України повинні відображати результати аналізу геоекономічного положення та конкурентних переваг України [15]. За дослідженнями В. Дергачова, геоекономічне положення країни визначається її позиціонуванням у світовій системі руху капіталу, виробництва, товарів та послуг [5, с. 41]. Елементи цієї системи, в свою чергу, є об’єктами оцінювання при визначенні рівня глобальної конкурентоспроможності країни в межах роботи фахівців Всесвітнього економічного форуму із складання рейтингу конкурентоспроможності країн світу [11, с. 75–76]. Таким чином, опрацювання прогнозу щодо напрямів і динаміки зміни рівня конкурентоспроможності країни є важливим завданням у системі державного прогнозування та стратегічного планування розвитку держави.

Метою статті є опрацювати довгостроковий прогноз щодо динаміки змін значень індексу глобальної конкурентоспроможності як елементу системи інформаційного забезпечення процесу державного управління розвитком відповідних систем.

Об’єктом державного прогнозування нами було обрано індекс глобальної конкурентоспроможності (Global Competitiveness Index – GCI) від The World Economic Forum (WEF), методологія розрахунку якого передбачає оцінювання якості інститутів, інфраструктури, макроекономічної стабільності, стану здоров’я громадян і рівня їхньої освіти, ефективності ринку товарів і послуг, ефективності ринку праці, рівня розвитку ринку грошей, технологічного рівня виробництва, обсягу внутрішнього ринку, конкурентоспроможності національних компаній та їх інноваційний потенціал [20, с. 9]. Слід звернути увагу, що вищенаведені складові GCI можуть бути віднесені і до характеристики того чи іншого напрямку функціонування системи трудового потенціалу. Наприклад, А. Давидов звернув увагу на існування зв’язків між GCI та індексом розвитку людського потенціалу (Human Development index – HDI) на методологічному рівні: “це дві взаємопов’язані тривірневі ієрархічні динамічні системи, які залежать від значень взаємопов’язаних змінних, що входять у ці індекси, а також значень інших глобальних індексів та управлінських впливів, які вивчаються в межах класичної теорії ієрархічних багаторівневих систем” [4, с. 7]. Під час попередніх досліджень [9; 12] неодноразово зверталася увага, що складові HDI (оцінювання можливості для громадян: 1) прожити довге і здорове життя (вимір – довголіття); 2) набути, розширювати та оновлювати знання (вимір – освіченість); 3) мати доступ до засобів існування, що забезпечують гідний рівень життя (вимір – матеріальний рівень життя, який обраховується як ВВП на душу населення) [3, с. 461]

багато в чому корелюються з кількісними та якісними характеристиками трудового потенціалу, а відповідно, і значення HDI може бути використано для характеристики рівню розвитку трудового потенціалу країни.

В якості підґрунтя для опрацювання прогнозу динаміки зміни GCI була обрана статистична інформація щодо значень GCI (табл. 1) та результати прогнозування зміни динаміки значень GCI, які були опрацьовані А. Давидовим для Росії на період до 2050 р. [4]. Методологічною особливістю прогнозу А. Давидова є зв'язок HDI з GCI, на існування якого ми також свого часу звернули увагу [10].

Таблиця 1

Значення індексу глобальної конкурентоспроможності країни (Global Competitiveness Index) в контексті досліджень WEF [19]

№ з/п	Держава	Рік / Рейтинг / Значення GCI *			
		2011-2012 (142 країни у рейтингу)	2010-2011 (139 країни у рейтингу)	2009-2010 (133 країни у рейтингу)	2008- 2009 (134 країни у рейтингу)
1	Україна	82 / 4.0	89 / 3.90	82 / 3.95	72 / 4.09
2	РФ	66 / 4.21	63 / 4.24	63 / 4.15	51 / 4.31
3	Казахстан	72 / 4.18	72 / 4.12	67 / 4.08	66 / 4.11
4	Грузія	88 / 3.95	93 / 3.86	90 / 3.81	90 / 3.86
5	Польща	41 / 4.46	39 / 4.51	46 / 4.33	53 / 4.28
6	Естонія	33 / 4.62	33 / 4.61	35 / 4.56	32 / 4.67
7	Німеччина	6 / 5.41	5 / 5.39	7 / 5.37	7 / 5.46

\* значення GCI, відповідно до методики розрахунку, оцінюються за шкалою від 1 до 7 балів, де показнику в 7 балів відповідає максимальний (1 бал – мінімальний) рівень глобальної конкурентоспроможності країни

Цінність досліджень А. Давидова, у контексті предмету нашої уваги, полягає у прогнозуванні зміни динаміки значень GCI для Росії на період до 2050 р. Результати такого прогнозу були отримані дослідником шляхом використання двох принципово різних методик, а саме формальної статистичної лінійної регресії та змістовної комп'ютаційної моделі на основі “нейронної” мережі Джордана-Елмана. Цікаво, що результати, отримані в межах однієї з методик, майже на 95 % співпадають з результатами, отриманими в межах іншої. Цей факт дає підстави для визнання результатів прогнозування як наднадійних. Для отримання відповідних результатів прогнозу для України нами було прийнято рішення не використовувати запропоновану А. Давидовим методологію в повному обсязі, а лише прийняти для подальшого аналізу отримані прогнози в якості базових. За допомогою методу наукової екстраполяції та з прийняттям до уваги майже постійно існуючого співвідношення між відповідними значеннями розрахованими для Росії та України (табл. 1), можемо спрогнозувати динаміку зміни GCI для України. Результати такого прогнозу подано в табл. 2.

Таблиця 2

Прогноз значень GCI для України до 2050 року

<i>Рік</i>	<i>Значення Global Competitiveness Index для Росії*</i>	<i>Значення Global Competitiveness Index для України</i>
2015	4.24	3.99
2020	4.38	4.12
2025	4.51	4.24
2030	4.61	4.33
2035	4.72	4.37
2040	4.81	4.52
2045	4.92	4.62
2050	5.01	4.71

\* значення індексу відповідно до прогнозу А. Давидова який був опрацьований за допомогою “нейронної” мережі Джордана-Елмана [4, с. 15]. Вірогідність прогнозу за оцінкою А. Давидова – 95 %

Безумовно, результати наведеного в таблиці 2 прогнозу зміни відповідних індексів для України мають порівняно велику вірогідність похибки. Це пов’язано насамперед з тим, що використані в якості початкових даних для подальшого прогнозу значення можуть бути недостовірними.

Ступінь точності прогнозу “не завжди піддається визначенню через можливе втручання у соціальний процес нових, які не мали місце у попередній соціальній практиці чинників” [2, с. 211] та залежить від якості самого суб’єкта оцінювання. Крім того, точність, вірогідність і ймовірність прогнозування залежить ще і від часової віддаленості самого майбутнього – безпосереднього, оглядного чи безумовного.

У контексті предмету нашої уваги, питання полягає в точності прогнозу динаміки зміни значень GCI розрахованих нами для України до 2050 р. (табл. 2). На нашу думку, якість цього прогнозу можна оцінити як високу. Але така оцінка буде вірною якщо:

- прогноз значень GCI розрахованих для Росії, прийнятий нами в якості основного джерела інформації для подальших розрахунків, виявиться вірним;
- співвідношення між значеннями GCI Росії та України залишаться незмінним в період часу, який охоплює відповідний прогноз;
- виявлена на рівні соціуму лінійна залежність між значеннями GCI буде вірною на весь період прогнозування;
- соціальна-економічна система буде залишатись у межах традиційного темпу трансформаційних перетворень (відсутність соціальних потрясінь, масштабних регіональних та міждержавних конфліктів тощо).

Слід звернути увагу, що “будь-яка національна економічна система є відкритою (незамкненою), а тому є схильною до впливу світових тенденцій у виробництві товарів і послуг, розвитку науки і техніки тощо. Основною характеристикою розвитку економіки є економічне зростання, під яким розуміють збільшення обсягу та якості вироблених товарів і послуг. Економічне

зростання – це нелінійний процес, який демонструє, крім поступального, коливальні процеси з різними періодами (будь-яка економічна система є чутливою до коливальних змін)” [14, с. 177]. А отже, точність опрацьованого прогнозу, особливо в контексті його розбудови на підґрунті лінійної залежності, є досить умовною. Хоча на етапі інтенсивного розвитку суспільно-економічної системи (перебування системи в активній фазі трансформаційних перетворень) найбільшої значущості набуває не стільки точність прогнозування, скільки знання напрямів (тенденцій) розвитку системи [7]. Цікавою є думка В. Клісторіна, який, не принижуючи значущості критерію точності та надійності прогнозу, звернув увагу на загальну умову його характеристики як успішного: “особливо успішним слід вважати той прогноз, який “вгадує” зміну тенденцій, тобто визначає точки перелому та інші якісні характеристики динаміки системи” [6, с. 40]. Отже, знання можливих особливостей (напрямів) зміни поведінки об’єкта прогнозування, незважаючи на деяку цілком очікувану кількісну неточність окремих значень, може бути корисною при опрацюванні сценаріїв розвитку системи в цілому.

Аналіз статистичної інформації, наведеної в таблицях 1, 2 та прийняття до уваги опрацьованих у статті теоретичних узагальнень, дозволяє сформулювати такі висновки.

По-перше, між HDI та GCI існує тісний зв’язок (пряма та зворотна, лінійна та нелінійна залежність: зміна рівня розвитку системи конкурентоспроможності держави неминуче позначиться на рівні розвитку системи її трудового потенціалу) як на рівні методології обрахування значень відповідних індексів, так і на рівні кореляції критеріїв, за якими власне і відбувається оцінювання рівню розвитку того чи іншого напрямку розвитку суспільно-економічної системи держави. Отже, GCI може бути використаний для загальної характеристики рівню розвитку трудового потенціалу країни. Таке припущення є цілком логічним з огляду на наукову позицію Д. Доллара та Е. Вульфа щодо змісту конкурентоспроможності країни. На переконання вчених, конкурентоспроможною є та країна, яка поєднує вдалу міжнародну торгівлю, об’єктом якої є високотехнологічна продукція власного виробництва, з високим рівнем продуктивності праці, доходами, що забезпечують розвиток суб’єктів господарювання та гідною заробітною платою [18]. Досить корисним у змісті вищенаведеного визначення, з огляду на предмет нашої уваги, є посилення авторів на виробництво високотехнологічної продукції та високу заробітну плату як основні умови конкурентоспроможності країни. Отже, цілком очевидно, що такі детермінанти конкурентоспроможності країни, як якість виготовленої продукції та її технологічність у поєднанні з високим рівнем життя та продуктивністю праці є критеріями, які можуть бути використані для характеристики рівня розвитку трудового потенціалу країни. Наприклад, така характеристика конкурентоспроможності країни, як рівень технологічності виготовленої продукції досить наочно корелюється з рівнем якісного розвитку трудових ресурсів, а продуктивна праця в поєднанні з високим рівнем мотивації (у нашому випадку висока заробітна плата) є умовами перетворення

трудового потенціалу на основний ресурс виробництва, ефективне використання якого в результаті і визначає конкурентоспроможність країни.

По-друге, прогноз значень GCI для України до 2050 р. має безпосередню та опосередковану значущість для теорії та практики державного управління. Отримані результати можуть бути корисними як для опрацювання (уточнення) національної стратегії розвитку країни, так і для подальшого використання в межах споріднених напрямів наукових досліджень. Прогноз зміни значень GCI свідчить про збереження розриву між позиціонуванням України у відповідному рейтингу з країнами, які є лідерами щодо рівнів глобальної конкурентоспроможності.

По-третє, при збереженні існуючої динаміки розвитку суспільно-економічних відносин Україна в 2050 р. матиме значення GCI на рівні 4.71, що в межах рейтингу WEF за 2011 р. відповідає значенню GCI Чилі (31 позиція рейтингу з GCI на рівні 4.7) [19]. Досить умовно можемо припустити, що різниця між рівнями глобальної конкурентоспроможності України та Чилі в часовому вимірі дорівнює 39 років. При проведенні відповідного порівняння з Естонією (33 позиція рейтингу з GCI на рівні 4.62) відставання України за рівнем глобальної конкурентоспроможності, відповідно до опрацьованого прогнозу (табл. 2), становить 34 роки. До речі, Естонія має одне з найвищих значень GCI серед країн, які мають досвід використання соціалістичної моделі розвитку (на другому місці після Китаю, GCI якого розраховано на рівні 4.9, що відповідає 26 позиції рейтингу). Наше припущення щодо існування порівняно великого часового розриву між рівнем конкурентоспроможності України та конкурентоспроможністю країн, які мають сталий рівень розвитку ринкових інституцій, є вірогідними лише за умови збереження домінуючих на цей час рівномірно поступальних процесів розвитку в Україні. У цьому контексті заслуговують на увагу ті напрями державної політики, які сприяють активізації в суспільстві керованих нелінійних процесів хвильового або циклічного характеру, що в результаті, може забезпечити прискорене подолання історично обумовленого етапу розвитку.

По-четверте, теоретичним підґрунтям для вдосконалення напрямів державної політики щодо забезпечення функціонування системи конкурентоспроможності країни та системи її трудового потенціалу можуть стати результати творчого переосмислення досвіду тих країн, які свого часу створили інституціональні передумови для потужного суспільно-економічного розвитку у межах біфуркаційного сценарію соціальних трансформацій [13].

З огляду на єдність системи конкурентоспроможності країни із системою її трудового потенціалу, логічним напрямом у продовженні цього дослідження може стати опрацювання довгострокового прогнозу щодо динаміки зміни HDI для України. Цей крок надасть можливість не лише підвищити загальну якість поданого вище прогнозу, а і сприятиме забезпеченню тих напрямів державної політики, які безпосередньо пов'язані з підвищенням конкурентоспроможності України в межах глобальної суспільно-економічної системи.

## Література:

1. Бакуменко В. Д. Державне прогнозування / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління ; [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 148.
2. Горшков М. К. Прикладная социология : учебное пособие для вузов / М. К. Горшков, Ф. Э. Шереги. – М. : Центр социального прогнозирования, 2003. – 312 с.
3. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудові відносини : підруч. / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2004. – 535 с.
4. Давыдов А. А. Развитие человека и конкурентоспособность страны в социуме: долгосрочный прогноз для России : Научные статьи о динамике развития человека / А. А. Давыдов / Российское общество социологов. – Режим доступа : [http://www.ssa-rss.ru/files/File/KomitetyROS/SystemSociology/Stochastic\\_dynamic\\_HDI.pdf](http://www.ssa-rss.ru/files/File/KomitetyROS/SystemSociology/Stochastic_dynamic_HDI.pdf).
5. Дергачев В. А. Геоэкономический словарь-справочник / В. А. Дергачев. – Одесса : ИПРЭИ НАНУ, 2004. – 177 с.
6. Клисторин В. И. О точности и надежности прогнозов / В. И. Клисторин // Всероссийский экономический журнал. – 2011. – № 12. – С. 40–47.
7. Крюков В. А. Прогноз в эпоху перемен – важна не точность, а знание направления движения? / В. А. Крюков // Всероссийский экономический журнал. – 2011. – № 12. – С. 2–3.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
9. Мороз В. М. Динаміка змін якісних характеристик трудового потенціалу України у 2004 – 2006 роках / В. М. Мороз // Державне будівництво [Електронне фахове видання]. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : [http://kbuara.kharkov.ua/e-book/n\\_2\\_2008/index.html](http://kbuara.kharkov.ua/e-book/n_2_2008/index.html).
10. Мороз В. М. Зв'язок системи трудового потенціалу країни з системою її конкурентоспроможності / В. М. Мороз // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2009. – № 4/36. – С. 290–296.
11. Мороз В. М. Конкурентна політика держави та механізми її впровадження у трансформаційну економіку : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / В. М. Мороз. – Х., 2007. – 250 с.
12. Мороз В. М. Можливості використання індексу розвитку людського потенціалу при вимірі результативності діяльності національного уряду / В. М. Мороз // Менеджер. – 2009. – № 1. – С. 76–82.
13. Мороз В. М. Фискальная свобода как детерминанта развития трудового потенциала общества: опыт Эстонии и его уроки для Украины / В. М. Мороз // Сборник трудов Института экономики и управления ЕСОМОН. – 2011. – № 11. – С. 123–143.
14. Никишин Е. С. Долгосрочное прогнозирование экономического развития России / Е. С. Никишин, В. Р. Окорочков // XXIX неделя науки в Санкт-Петербургском государственном техническом университете : материалы межвуз. науч. конф. – Ч. VII. – СПб., 2001. – С. 177–178.

15. Проект закону про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні (реєстр. № 83) / [авт. тексту В. І. Коновалюк] ; Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=37295](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37295).
16. *Стеценко Т. О.* Управління регіональною економікою : навч. посіб. / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко. – К. : КНЕУ, 2009. – 472 с.
17. *Тощенко Ж. Т.* Соціологія / Ж. Т. Тощенко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 640 с.
18. *Dollar D.* The Global Competitive / D. Dollar, E. Wolf // Journal of International economics. – 2003. – № 27 (3–4). – P. 199–220.
19. The Global Competitiveness Report / Reports (2008 – 2009, 2009 – 2010; 2010 – 2011; 2011 – 2012) // The World Economic Forum. – Режим доступу : [http://www.weforum.org/reports-results?fq=report%5Ereport\\_type%3A%22Competitiveness%22](http://www.weforum.org/reports-results?fq=report%5Ereport_type%3A%22Competitiveness%22).
20. The Global Competitiveness Report 2011 – 2012 / K. Schwab, X. Sala-i-Martin, R. Greenhill // The World Economic Forum. – Режим доступу : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf).

*Надійшла до редколегії 01.10.2012 р.*

УДК 351.711: 352.07

*В. В. НАКОНЕЧНИЙ*

## **МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ: ІСТОРИЧНИЙ ПІДХІД**

*Розглянуто в історичній ретроспективі методологічні засади управління містом, трансформацію державноуправлінського дискурсу щодо управління містом.*

**Ключові слова:** методологія, управління містом, трансформація, історичний метод.

*The article examines historically methodological principles of city management, the transformation of state-managerial discourse on city management.*

**Key words:** methodology, city management, transformation, historical method.

На сучасному етапі розвитку суспільства проблеми управління містом набувають вагомого значення, адже дана категорія населених пунктів концентрує в собі суттєвий потенціал поступу держави. Наукові підходи до управління державою, теоретична думка щодо управління містом спираються на різні методологічні підходи, одним із яких є історичний, що, у свою чергу, дає можливість більш об'єктивного опису й розробки управлінських стратегій управління містом.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, управління містом у вітчизняній науці є досить ґрунтовними. Зокрема, в даній царині успішно працюють В. Авер'янов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, І. Дробот, В. Дорофійенко, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Мамонова, Т. Пахомова, С. Саханенко, С. Серьогін, Ю. Шаров та ін.

Але, в той же час, історичний підхід щодо методології управління містом ще має місце для подальшого наукового дискурсу.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних підходів щодо методології управління містом в її історичній ретроспективі.

За часів Античності, коли філософія і наука ще не були розмежованими, саме в рамках філософського дискурсу можна виявити одні з перших напрацювань стосовно виявлення пріоритетних методів пізнання оточуючої дійсності [3; 16]. Перехід від “міфу до логосу” у Стародавній Греції (VIII – VI ст. до н. е.) спричинив інтелектуальний стрибок, у результаті чого почало відбуватися формування раціональних структур знання, якими оперують і сьогодні.

Специфіка наукового мислення в епоху Античності полягала у пріоритетності теоретичності та споглядальності, тобто знання були позбавлені діяльнісної складової. Відсутність експериментального знання обумовлювалася космоцентричністю світогляду давньогрецького суспільства. Так, теорія пізнання Платона (або діалектика) стає фактично вченням про космос [13; 14].

Установка на споглядальність сприяла розвитку та оформленню “таких моментів, як інтерсуб’єктивність, загальнозначущість, субстанційність, ідеальне моделювання дійсності” [16, с. 5–6]. У цілому, поняття “методу пізнання” стало визначатися через “першу” філософію як споглядальний метод [3, с. 5]. Причому, теорія мудрості вважалася вищим спогляданням.

Отже, у період Античності завдяки теоріям багатьох філософів та Арістотеля, зокрема, з’явилися одні із перших форм пізнавальної діяльності, які в подальшому сприяли розвитку науки: систематичне доведення, раціональне обґрунтування, логічна дедукція, ідеалізація тощо [1].

В епоху Середньовіччя змісту набирає діалектика в якості методу пізнання. Утім, її споглядальні моменти відходять до християнської філософії, в рамках якої відбувається формування поняття про істину як моральність, своєрідний моральний закон. Перенесення акцентів зі знання на вірування та з розуму на волю стало ключовою ознакою середньовічного суспільного мислення. На думку Августина, у тогочасній філософії можна було виокремити три пізнавальних ліній – наукова (Піфагор), натурфілософська (Фалес) та богословська (Платон).

Доба Відродження детермінувала появу науки як соціального інституту, сформулювавши комплекс важливих ідей: гуманізму, пізнаваності оточуючого світу, раціоналізму тощо. Плеядою відомих філософів (Ф. Бекон, Р. Декарт, Г. Лейбніц) було закладене розуміння науки як певного соціально-духовного феномену, що відрізняється методами пізнання від традиційної філософії. Ф. Бекон – прихильник індуктивного методу пізнання (рух від часткового до загального), вважав досвід та експеримент основою науки. Він фактично задав вектор методологічної спрямованості філософії Нового часу. На його думку,



істинне знання про природу можна отримати завдяки індуктивному аналізу, узагальненню, методу аналогії та виключення [6]. У подальшому Дж. Локк також дотримувався ідеї щодо первинності досвіду в пізнанні світу [11].

Ідея раціоналізму повноправно увійшла в дискурс науки завдяки концепції Р. Декарта, який був прихильником дедуктивного методу пізнання (рух від загального до часткового). Поширенню ідеї раціоналізму певним чином сприяло декартівське кредо “*cogito, ergo sum*” (“мислю, відповідно, існую”), закликаючи до раціонального осягнення буття [8, с. 250–296]. Раціоналістичну тенденцію розробляв також Г. Лейбніц, не заперечуючи, втім, ролі відчуттів та інтуїції в пізнавальному процесі [10]. Цікавими для розвитку методології є ідеї Г. Лейбніца стосовно аналізу та синтезу, їхнього співвідношення. Він вважав, що для розвитку науки поняття синтезу має більш вагомe значення, оскільки саме синтез надає індивіду нове знання, тоді як аналіз лише прояснює вже існуючий багаж знань.

У німецькій класичній філософії І. Кант, чітко розмежувавши метод філософії та методи дедуктивних (математичних) наук, виділив науку як окреме автономне явище [9]. На його думку, завдання філософії полягає в аналізі гносеологічних і методологічних основ. Власне кажучи, у німецькій класичній філософії філософський метод експлікувався в двох контекстах – як онтологічний суб’єктивний раціоналізм та в ролі гносеологічного об’єктивного раціоналізму. Саме метод гносеологічного об’єктивного раціоналізму, будучи підхопленим та інтерпретованим К. Марксом і Ф. Енгельсом, набув згодом поширення у філософії радянського періоду, перетворившись на “офіційний”.

На думку В. Бакуменка, у сучасному науковому дискурсі методологію розуміють вельми неоднозначно. Він виділяє низку підходів до інтегрального розуміння методології в сучасній науці [2, с. 30–31], вважаючи її поліфункціональним явищем, що виступає як спосіб діяльності, спрямований на її організацію та реалізацію.

Звертаючись до аналізу методології державного управління, В. Бакуменко окреслює її проблемне поле, в яке входять такі складові:

- створення та розвиток категоріального апарату державного управління на основі обґрунтування, систематизації, класифікації та опису категорій, аналізу їх генези, ролі в науці та практиці;
- формулювання базових принципів державного управління;
- визначення основних норм пізнавальної, оціночної та практичної діяльності в державному управлінні;
- аналіз системи цінностей, їхньої зміни та ролей у державному управлінні, в пізнавальній, практичній та оціночній діяльності;
- вивчення процесів розвитку та змін парадигм державного управління;
- аналіз теоретичного напрацювання державного управління, тенденцій його розвитку та методологічних функцій;
- обґрунтування методів державного управління;
- забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їхньої відкритості для методологічних інновацій [Там же, с. 35].

Звернемось до виявлення базових підходів стосовно аналізу категорії управління.

Управлінські стратегії набули суттєвого переосмислення після появи соціальної держави в середині ХХ ст., створення якої певним чином було спровоковане “Новим курсом” Ф. Рузвельта в США. Згодом ідеологему welfare state (держава загального добробуту) було задекларовано програмою Кеннеді-Джексона [4, с. 42]. Соціальна держава взяла на себе зобов’язання стосовно забезпечення окремих верств населення. Взнявши на себе відповідальність за громадян, соціальна держава виявилася зрештою неспроможною здійснювати ефективне управління соціумом.

На думку Д. Боуза, держава, що опікується людиною “від колиски до могили” (так він означував welfare state), призводить до централізованого державного регулювання різних суспільних сфер, що знижує ініціативність людей та завищує очікування стосовно необхідності опіки їхнім життям зі сторони державних інституцій. Врешті, таке опікування індивідом призвело до того, що “залежність від держави девальвувала цінності сім’ї, працьовитості та бережливості” [5, с. 8]. Крім того, постійна соціальна допомога пригнічує стимул працювати та виробляти багатство.

Слід зазначити, що постійне регулювання державою економічних процесів, що є притаманним для welfare state, пригнічувало різноманітні форми самоорганізації громадян у соціумі [19, с. 1]. Така ситуація вимагала нових підходів до стратегій управлінської політики, зокрема сприяння розвитку суспільної відповідальності.

Друга половина ХХ ст. означилася певними трансформаціями державно-управлінського дискурсу, доповнившись етичною компонентою. Розгляд державно-управлінської проблематики в етичних координатах (зокрема, актуалізація ідей рівності та справедливості) був певним чином детермінований ідеями утилітаризму. Утилітаризм, виникнувши ще в ХІХ ст. (Є. Бентам, Дж. Ст. Мілль), отримав свій розвиток у ХХ ст. у концепціях двох напрямків, що конкурували між собою: утилітаристи і деонтологи. Відмінність між принципами кореляції права і блага стали каменем спотикання між адептами обох напрямків. На думку утилітаристів, первинним є благо, тому воно має домінувати над правом. Деонтологи (або теоретики права) дотримувалися думки, що право домінує над благом, оскільки, як указував М. Сендел, “право є первинним стосовно блага не лише в тому сенсі, що його вимоги мають пріоритетне виконання, але і в тому, що вони виводяться незалежно від інших принципів” [17].

Сутність сучасного утилітаризму полягає в тому, що оцінка значимості певних явищ чи подій здійснюється лише у вимірах категорії корисності [7]. Втім, деонтологи зазначають, що в житті більшості людей існують ситуації, за яких корисність відступає на задній план (догляд за дитиною, кохання, хобі тощо).

Утилітаристи переважно вважали, що функції держави варто розширювати, хоча їх турбував пошук балансу між таким розширенням

державних повноважень та індивідуальною свободою. Деонтологи, вважаючи свою концепцію теорією “про справедливість та про пріоритет справедливості над іншими етичними і політичними ідеалами”, приділяли велику увагу ідеї справедливого розподілу ресурсів [17].

У 70-х рр. ХХ ст. відомий деонтолог Дж. Ролз презентував власну концепцію справедливості, вважаючи, що основна мета справедливості – розподіл благ у соціумі. Його теорію ще означають як неоконтрактуалізм, оскільки він вважав, що між суспільством і державою слід укласти новий договір про взаємовідносини. На думку Дж. Ролза, пріоритетної важливості набувають два ключових принципи справедливості [15, с. 182]. У контексті першого принципу (1) – “найбільшої рівної свободи” “кожна особа повинна мати рівне право на щонайширшу сукупну систему рівних основних свобод, яка була б сумісною з подібною системою свободи для всіх” [Там же, с. 414]. Тобто, пріоритетне значення має рівність свобод для всіх людей.

Другий принцип справедливості, включаючи два постулати – принцип “(чесної) рівності можливостей” (2 б) та принцип “різниці” або диференціації (2 а), акцентує увагу на збалансуванні соціальних та економічних нерівностей задля того, щоб вони були направлені “а) і на найбільшу користь для найменш привілейованих, відповідно до принципу справедливих заощаджень, б) і прив’язані до посад та позицій, відкритих для всіх за умов чесної рівності можливостей” [Там же].

Як зазначав сам Дж. Ролз, виділені ним принципи справедливості підлягають виконанню лише в чітко виписаній послідовності: насамперед має виконуватися принцип (1) (рівності свобод), після нього слід виконувати принцип (2 б) (принцип участі або рівності можливостей). Принцип (2 а) (принцип диференціації) є завершальним в означеній послідовності [Там же, с. 415].

У цілому, запропонована Дж. Ролзом послідовність дій означає, що держава має насамперед забезпечувати рівність свобод, зокрема в економічній та політичній сферах. За умови рівності свобод вступає в силу наступний принцип справедливості – принцип рівних можливостей, яким забезпечується доступ усіх людей до певних посад. Лише чітке виконання цих двох принципів відкриває дорогу останньому принципу справедливості – принципу диференціації, згідно з яким відбувається справедливий розподіл благ у соціумі.

Аналізуючи системний підхід у контексті застосування його наукою державного управління, О. Оболенський та Ю. Королюк зазначають, що з точки зору цього підходу категорія управління тісно пов’язана із поняттям цілі та динаміки [12, с. 176–177]. Тому пізнання цілі об’єкта дослідження стає одним із найфундаментальніших аспектів означеної методології. Відповідно, постає необхідність аналізу досліджуваного об’єкта у вимірах цільової функції.

Евристичним щодо аналізу проблематики управління містом є, на наш погляд, історичний підхід, який передбачає аналіз означеної проблеми у двох

взаємопов'язаних вимірах – інтерналістському та екстерналістському. Інтерналізм та екстерналізм, з точки зору Ст. Тулміна, – це два стилі історичного підходу, які фокусують акценти на різних аспектах досліджуваного явища [18, с. 29].

Проблемне поле інтерналізму охоплює питання трансформації змісту наукової дисципліни або явища, тоді як для екстерналізму набувають важливості питання зв'язків цієї наукової дисципліни (чи явища) з іншими соціальними інституціями. Тобто, екстерналісти зосереджують увагу на “зовнішніх” детермінантах певної ситуації чи події, для них мають значення різноманітні чинники (політичні, соціокультурні, релігійні тощо). Інтерналісти натомість аналізують “внутрішні” моменти, звертаючись до розгляду певного явища “зсередини” та виявляючи ідеї, які послідовно домінують, впливаючи на зміни оцінок стосовно досліджуваного явища.

Таким чином, у контексті дослідження проблематики управління містом можна, крізь призму історичного методу, виділити інтерналістський (“внутрішні” зміни домінуючих ідей у рамках проблематики управління містом) та екстерналістський (залежність ідеологеми управління містом від зовнішніх чинників) підходи. Слід зазначити, що для повноти історичного аналізу бажано здійснити оптимальний синтез обох підходів: інтерналістського і екстерналістського.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення та вироблення класифікації методологічних стратегій в науці державного управління.

#### Література:

1. *Аристотель*. Метафізика / Аристотель // Соч. : в 4 т. – М. : Мысль, 1976. – Т. 1. – 550 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : [навч. посіб.] : У 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – 229 с.
3. *Бевз М. В.* Проблема методу пізнання: історико-філософський аналіз : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.05 “Історія філософії” / М. В. Бевз. – К. : Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 1998. – 16 с.
4. *Бондаевский В. П.* Либерализм / В. П. Бондаевский // Политические идеологии : учеб. пособ. для студ. / [В. В. Желтов, С. Н. Кумскова, В. П. Бондаевский и др.]. – Кемерово : Кемеровский государственный университет, 1997. – С. 35–57.
5. *Боуз Д.* Либертарианство: история, принципы и политика / Д. Боуз ; [пер. с англ. ; под ред. А. В. Куряева]. – Челябинск : Социум, Cato Institute, 2004. – 392 с.
6. *Бэкон Ф.* Сочинения : в 2 т. / Фрэнсис Бэкон ; [пер. с англ. ; ред. А. Л. Субботин] ; АН СССР ; Ин-т философии. – М. : Мысль, 1971–1972. – Т. 2. (Философское наследие). – 1972. – 582 с.

7. Гусейнов А. А. Новые споры вокруг старых нормативных программ / А. А. Гусейнов. – Режим доступа : [http://www.i-u.ru/biblio/archive/guseynov\\_istorija/33.aspx](http://www.i-u.ru/biblio/archive/guseynov_istorija/33.aspx).

8. Декарт Р. Рассуждение о методе, чтобы верно направлять свой разум и отыскивать истину в науках / Рене Декарт // Соч. : в 2 т. ; [пер. с лат. и фр.]. – М. : Мысль, 1989. – .

Т. I. – С. 250–296.

9. Кант И. Критика чистого разума / И. Кант ; [пер. з нім. та примітки І. Бурковського ; передм. А. Лой]. – К. : Юніверс, 2000. – 504 с.

10. Лейбниц Г. В. Сочинения : в 4 т. / Готфрид Вильгельм Лейбниц ; [редколл. Б. Э. Быховский и др.]. – М. : Мысль, 1982–1989. – Т. 3 (Философское наследие) ; [пер. с лат. и фр. Я. М. Боровского]. – 1984. – 735 с.

11. Локк Дж. Об управлении разумом / Джон Локк // Соч. : в 3 т. ; [пер. с англ.]. – М. : Мысль, 1985. – .

Т. 2. – С. 202–279.

12. Оболенський О. Ю. До питань методології системного пізнання складних систем / О. Ю. Оболенський, Ю. Г. Королук // Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія “Управління”. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2010. – Вип. 3. – 2010. – С. 164–177.

13. Платон. Законы / Платон ; [пер. с древнегр. А. Н. Егунова, С. П. Кондратьева, С. Я. Шейнман-Топштейн и др.] ; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. – М. : Мысль, 1999. – 832 с.

14. Платон. Филеб, Государство, Тимей, Критий / Платон ; [пер. с древнегр. С. С. Аверинцева, А. Н. Егунова, Н. В. Самсонова] ; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. – М. : Мысль, 1999. – 656 с.

15. Ролз Дж. Теория справедливости / Джон Ролз ; [пер. з англ. О. Мокровольський]. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 822 с.

16. Руденко О. В. “Допозитивістський” етап філософії науки (історико-філософський аналіз) : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.05 “Історія філософії” / О. В. Руденко. – К. : Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2004. – 15 с.

17. Сэндел М. Дж. Либерализм и пределы справедливости / М. Дж. Сэндел. – Режим доступа : <http://www.musa.narod.ru/sand.htm>.

18. Тулмин Ст. Человеческое понимание / Стивен Тулмин ; [пер. с англ. З. В. Кагановой]. – М. : Прогресс, 1984. – 328 с.

19. Barthold C. W. Noch eine Chance für die Liberalen / Witte C. Barthold // Liberales Institut der Friedrich–Naumann–Stiftung. – 2003. – № 1. – S. 1–2. – Режим доступа : <http://medienbibliothek.fnst.de/uploads/medienbibliothek/Witte.pdf>

УДК 35.1

А. С. ГУК

## АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

*Визначено адміністративні форми і методи публічного врядування та з'ясовано сучасні тенденції їх розвитку в умовах демократизації державноуправлінських відносин в Україні.*

**Ключові слова:** публічне врядування; адміністративна діяльність; адміністративний простір; повноваження; відносини.

*The tendencies of development (evolution) models of public governance based on their content component.*

**Key words:** public administration, managerialism, Good Governance, administrative model, The New public management.

Розкриваючи адміністративні форми і методи публічного врядування, необхідно виходити з трьох принципових позицій: по-перше, із визначення змісту публічного врядування як специфічної форми адміністративних відносин; по-друге, із існуючого формату адміністративного правового простору; по-третє, із з'ясування предмету адміністративної діяльності органів публічного врядування.

Перш за все зазначимо, що ми ґрунтуємось на певних теоретичних припущеннях, у межах яких публічне врядування визначається через систему адміністративних інститутів із відповідною ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне врядування являє собою скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах. Отже, природа публічного врядування розкривається через специфічні форми і методи реалізації представницької влади, проте для змістовного розкриття цих форм і методів попередньо маємо визначитись із предметом самої адміністративної діяльності.

Питання, що пов'язані з природою публічного врядування, є предметом міждисциплінарних досліджень. У межах соціальної філософії досить ґрунтовно аналізуються змістовні ознаки публічної влади та специфічні особливості її прояву (Аристотель, Окам, Дідро, Гольбах, Руссо, Гоббс, Локк, Кант, Гегель, Берк, Фіхте, Ніцше, Шпенглер та ін.).

Сучасні інтерпретації класичних теорій публічного врядування, що стали методологічними витоками дослідження, містяться у працях М. Вебера, О. Хюдеса, Д. Кілінга, Г. Пітерса, Ф. Тейлора та ін.

Слід також зазначити, що окремі ідеї і напрацювання, що були використані як концептуальні, взято з робіт вітчизняних дослідників О. Босак, В. Воронкової, В. Колосар, С. Телешуна та ін.

Метою статті є розкриття змістовних ознак адміністративних форм і методів публічного врядування та з'ясування сучасних тенденцій їх розвитку в умовах демократизації державноуправлінських відносин в Україні.

Визначаючи предметну сферу адміністративної діяльності органів публічної влади, Г. Атаманчук виділяє три складові суспільної реальності, в межах яких створюється каркас відповідних адміністративних відносин:

– відносини між державою, суспільством та громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільством з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об'єктивації і об'єктивізації державного управління;

– відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управління. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів;

– вольові відносини між людьми, які залучені до державноуправлінських процесів, причому як з причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [3, с. 289–290].

Як можна побачити із наведеної класифікації предметної сфери адміністративної діяльності органів публічного врядування, виокремлюються відносини в межах держави під впливом об'єктивного фактора публічного врядування – громадської позиції. На нашу думку, така концепція має певні вади, адже, за деяких обставин визначення правового статусу державних органів відбувається на підставі волевиявлення громадян – референдуму.

Не можна також залишати поза увагою такі адміністративно-правові відносини, як взаємодія інститутів громадянського суспільства. Політичні партії, громадські організації та спілки за демократичною формою правління виконують у суспільстві важливу роль, пов'язану із забезпеченням балансу між інтересами держави та суспільства в цілому.

Опрацьовуючи питання змісту публічного врядування, не можна залишити поза увагою самоорганізаційну природу цього феномену. Так, Н. Луман у своїй праці “Вступ до системної теорії” зазначає: “Система може оперувати тільки з тими структурами, які вона сама відтворює. Чим більший обсяг структури, тим більш розгалуженою і більш пізною для самої себе в якості детермінатора власного стану чи власних операцій є система” [8, с. 109–111]. Дійсно, з точки зору структурного функціоналізму публічне врядування можна уявити у вигляді системи відповідних зв'язків і відносин. І як уже зазначалось раніше, у добу глобалізації надсистеми вищого порядку формують каркас адміністративної складової і відтворюють “прототипи” форм і методів публічної діяльності. На думку В. Воронкової, теоретико-методологічні засади розвитку сучасного соціуму в контексті синергетичної глобалізації свідчать, що глобалізація завжди асоціюється із соціальною самоорганізацією, а загальна теорія соціальної самоорганізації тісно пов'язана з істотно новою (“синергетичною”) філософією

історії, то необхідний аналіз сутності глобалізації саме з точки зору синергетичної філософії історії, чи з точки зору синергетичного історизму [5, с. 27–28].

Враховуючи викладене раніше, можна зазначити, що предметну сферу адміністративних правовідносин складають: взаємодія гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) у процесі реалізації власних функцій і повноважень; види адміністративно-правових норм, джерела і система їх походження, взаємозв'язок і розвиток системи правовідносин; самоорганізаційна структура політико-правових відносин; організаційно-правовий статус суб'єктів і об'єктів публічного врядування; правові форми та методи публічного врядування; адміністративна відповідальність і способи забезпечення законності у сфері реалізації публічного врядування; адміністративна юрисдикція органів публічного врядування, галузеве, міжгалузеве і територіальне управління.

Варто уточнити, що до предмету адміністративних процедур входять не всі управлінські відносини. Наприклад, відносини з управління недержавними формуваннями – у приватних підприємствах тощо. Повноту предмету адміністративних правовідносин розкриває Конституція України, у межах якої на вищому рівні закріплено основні принципи організації та функціонування публічної влади, місце її суб'єктів у механізмі державного управління, правові основи формування представницьких органів, відносини з іншими суб'єктами публічної влади, що діють відповідно до конституційних принципів єдності влади та її поділу. У конституційних нормах і положеннях адміністративні правовідносини беруть свій початок, деталізуються і конкретизуються, визначаючи правову основу щодо реалізації прав і свобод громадян, компетенцію органів публічної влади, форми і методи її діяльності тощо.

Визначившись зі змістом і предметною сферою адміністративної діяльності органів публічного врядування, можна перейти до з'ясування форм і методів їхньої реалізації, при цьому варто звернути увагу на ті обставини, що окремі форми і методи будуть визначені нами лише на теоретичному рівні, адже практичне їх запровадження потребує додаткового розширення правового поля і запровадження відповідних адміністративних механізмів.

Процес публічного врядування за своїм змістом складає діяльність суб'єктів адміністративного права, що здійснюється за допомогою певних адміністративно-правових форм, процедур і методів. Адміністративно-правова форма, як загальновідомо, – це юридичне відображення конкретних дій і рішень органів публічного врядування та інших суб'єктів адміністративного права у процесі здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності [2, с. 147]. Будь-яка адміністративно-правова форма являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав і обов'язків, що відображають особливості їх правового статусу. У правовій науці, на відміну від науки державного управління, правові форми втілюються в життя через різного характеру дії правомочних представників органів управління – службових осіб. Отже, зовнішнє вираження управлінської діяльності в конкретних практичних діях іменується формою управління, і тут форма розглядається як зовнішнє вираження будь-якого



змісту. Звідси формою реалізації адміністративної складової діяльності органів публічного врядування треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій представницького органу, його структурних підрозділів і службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління.

Адміністративні форми є вираженням змісту управлінської діяльності, що розкривається через установлення норм права; застосування таких норм; організаційну роботу; проведення матеріально-технічних операцій тощо. Отже, і перша, і друга форми пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень. Але в першому випадку спостерігається більш повна юридична регламентація (нерідко вона набуває значення юридичного факту), скрупульозний підбір методів реалізації приписів актів управління, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких форм. Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владним повноваженням його представників, проте це повноваження виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано через позаяк юридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

На підтвердження загального розуміння адміністративно-правової форми в юридичній науці варто навести ще одне її визначення, яке міститься в підручнику з адміністративного права, де визначається, що адміністративно-правова форма – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене є: в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 231–235]. Слід зазначити, що правники і самі ще до кінця не визначились зі змістом поняття “адміністративно-правова форма”. Так, О. Бандурка вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв [1, с. 44]; Ю. Битяк визначає її як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [4, с. 81]; Т. Коломєць характеризує її як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямованості на реалізацію адміністративних функцій [6].

Аналіз наведених підходів до визначення поняття “форма адміністративного права” в юридичній літературі дозволяє узагальнити його сутнісні ознаки, що, перш за все, стосується зовнішнього вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Наступним кроком нашого дослідження стає розкриття змісту та виявлення особливостей щодо адміністративних методів публічного врядування. Г. Атаманчук зазначає, що метод правового регулювання вже певний час являє собою сукупність юридичних приймів, засобів, способів впливу соціальних керуючих систем, що входять до структури державного апарату, на соціально-правову сферу в цілому, а також на складові її елементи [3, с. 291–294]. На глибоке переконання вченого, усі методи правового регулювання поділяються на дві великі групи:

– централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), за яким регулювання згори до низу здійснюється на власному примусі;

– децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), правове регулювання здійснюється завдяки узгодженню, договорів, прийнятті спільних актів, підтримки ініціативи знизу декількома органами державної влади. Автор вбачає в такому поділі певну дихотомію між процесами централізації і децентралізації, надаючи при цьому перевагу останньому, адже демократизація публічної влади саме і передбачає передачу владних повноважень від виконавчої гілки до самоврядних структур. У якості способів правового регулювання вчений розглядає такі процедури, як зобов'язання, заборону та дозвіл.

За іншою концепцією, адміністративно-правовий метод являє собою спосіб, прийом здійснення функцій виконавчої влади в процесі державного управління [Там же, с. 291–294]. Найбільш універсальними методами, що використовуються в управлінському процесі, є переконання, заохочення і примус.

Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою “влада – підпорядкування” і поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи. Адміністративно-правові поділяються:

а) за юридичними ознаками – на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення);

б) за формою вирішення – на адміністративно-правові й адміністративно-організаційні;

в) за способом впливу на об'єкт управління – на зобов'язуючі виконати певні дії, уповноважуючі виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій;

г) за формою припису – на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні.

Отже, детально проаналізувавши форми та методи публічного врядування, можна зазначити, що під адміністративною формою публічного врядування слід розуміти *зовнішній вираз публічної діяльності у вигляді акта* виконавчо-розпорядчого характеру органу або посадової особи, прийнятого в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного врядування. Серед адміністративних форм публічного врядування виокремлюються такі форми, як установлення норм права; застосування норм права; організаційне-правове забезпечення.

Адміністративні методи публічного врядування слід розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку притаманних ознак: існує можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст керівного впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну волю держави; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Отже, за головними характеристиками метод управління є засобом цілеспрямованого керуючого впливу. Дана обставина зближує його з методом правового регулювання суспільних відносин. Проте цілком очевидно, що це різні правові явища. Відмінності між ними такі: метод правового регулювання містить у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в ньому юридичної сили – норми законів; воно рівнозначно поширюється на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи державного управління вищих рівнів. Метод державного управління містить у собі веління виконавчої влади, джерело його юридичної сили – підзаконна діяльність органів державного управління. Юридична сила і сфера дії методів управління прямо залежать від того органу, який їх застосовує. Метод правового регулювання виражається в нормативах, бо правове регулювання завжди нормативне. Методи державного управління в найтипівшому варіанті індивідуалізовані, тобто часто містяться в ненормативних (індивідуальних) правових актах, метод правового регулювання – функція адміністративного права. Метод управління – функція суб'єкта адміністративного права, причому не кожного, а тільки того, який одночасно є й суб'єктом державного управління.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямку можна вважати розробку практичних рекомендацій щодо вдосконалення існуючих в Україні адміністративних форм та методів публічного врядування.

#### Література:

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ “Еспада”, 2000. – 368 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – К. : Вид-во Юрінком Інтер, 2005. – 540 с.
5. *Воронкова В. Г.* Теоретико-методологічні засади розвитку сучасного соціуму в контексті синергетичної глобалізації / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2012. – № 50 – С. 21–36.
6. *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.
8. *Луман Никлас.* Введение в системную теорию / Никлас Луман ; пер. с нем. К. Тимофеева. – М. : Логос, 2007. – 360 с.

УДК 323.37

Г. А. КЕРНЕС

## ВІДНОСИНИ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ І ПРАВЛЯЧОЇ ЕЛІТ: СОЦІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

*Проаналізовано існуючі відносини між регіональною управлінською та правлячою елітами на основі аналізу результатів проведеного за участю автора соціологічного дослідження. Показано дистанціювання цих груп одна від одної, обумовлене різним розумінням влади та можливостями її використання.*

**Ключові слова:** регіональна еліта, правляча еліта, влада, управління, повноваження, інтереси, довіра.

*The article, based on the analysis results of the author's participation in the survey, analyzed the existing relations between the regional management and the ruling elite. Shows distancing these groups from one another due to different understandings of power and the possibilities of its use.*

**Key words:** regional elite, the ruling elite, power, control, authority, interests, confidence.

Сучасне державне управління здійснюється в результаті складної комунікативної взаємодії різних суб'єктів: управлінських організацій різного рівня, різноманітних груп впливу, представників бізнес-структур, громадськості тощо. Саме множинність суб'єктів управління утворює основу ідеологічного та демократичного плюралізму, які виступають основою сталого розвитку України як сучасної соціальної, правової та економічно розвиненої держави. Однією з ключових у структурі зазначеної взаємодії на сучасному етапі розвитку нашої держави є відносини між представниками центральних і регіональних управлінських еліт. Саме в цьому полі відбувається процес ухвалення найбільш важливих, соціально значущих управлінських рішень, визначається стратегія та тактика процесів модернізації та соціально-економічного реформування країни. Отже, з'ясування характеру цих особливостей відносин між представниками центральної та регіональних управлінських еліт є важливим науковим і практичним завданням.

Проблеми функціонування еліт у сучасному українському суспільстві досліджували такі науковці, як Н. Авер'янова [1], К. Баранцева [2], В. Гошовська [15], Н. Дубовик [3], Б. Глотов, І. Карнаух, О. Корх [4], Л. Кочубей [5], А. Круглашов [6], О. Крюков [7], Б. Кухта, Н. Теплоухова [8], О. Куценко [9], О. Дащаківська, Л. Мандзій [10], К. Михайлова [11], М. Пірен [13], Ф. Рудич [12], В. Токовенко [14], Л. Харченко [16], С. Чемекова [17], М. Шульга [18], С. Щербина [19] та ін. Проте більшість наявних досліджень залишають поза увагою соціально-психологічні та ціннісні відмінності між представниками елітних угруповань різних рівнів, які неабияким чином детермінують їх взаємодію.

Мета роботи – виявити структурні та психологічні особливості центральних і регіональних еліт, а також характер взаємовідносин між ними.

Для досягнення цієї мети автором за сприяння інформаційно-аналітичного відділу Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України було проведено соціологічне дослідження. Його об'єктом виступали працівники органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування центрального та місцевого рівнів, предметом – їх ставлення до владних відносин, що існують в Україні. Основні завдання дослідження: визначення ставлення респондентів до правлячої еліти та осіб, що мають владні повноваження на центральному та регіональному рівнях; установлення основних ознак влади з боку представників центральних і місцевих органів управління; встановлення рівня ідентифікації представників різних управлінських структур один з одним; виявлення характеру соціального самопочуття працівників органів влади різного рівня.

Соціологічне дослідження проводилось у два етапи. На першому, в період з 3 по 27 квітня 2012 р., було здійснено опитування слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України (далі – слухачі Інституту керівних кадрів). Загальна кількість опитаних на цьому етапі склала 183 особи. Більшість опитаних слухачів Інституту керівних кадрів виявилися працівниками органів виконавчої влади, що працюють на посадах III-IV категорії посад. На другому етапі в період з 12 по 25 травня 2012 р. було проведено опитування депутатів Харківської міської ради (85 осіб), які займають переважно управлінські посади на державних та приватних підприємствах м. Харкова.

Результати проведеного дослідження і будуть представлені в цій статті.

Визначаючи головного суб'єкта влади в Україні, переважна більшість опитаних вказала на Президента України. 69 % опитаних слухачів Інституту керівних кадрів вказали, що саме йому сьогодні належить вся повнота влади в Україні. У цьому їх підтримали і депутати Харківської міської ради (63 % опитаних). Представники обох груп серед впливових суб'єктів влади також назвали представників великого бізнесу (38 % – працівники органів виконавчої влади, 43 % – харківські депутати), а також правлячу еліту (34 % та 23 %, відповідно).

З відповіді опитаних слухачів Інституту керівних кадрів можна зазначити, що еліта українського суспільства для них складається з таких суб'єктів, як: Президент України (55 % з тих, хто вказує, що Президент є основним суб'єктом влади відніс його до правлячої еліти); Прем'єр-міністр України (70 %); члени Кабінету Міністрів України (63 %); народні депутати України (63 %); керівники прокуратури, СБУ та інших “силових органів” (57 %). Причому представників великого бізнесу до еліти віднесли тільки 27 %.

Зазначені оцінки спостерігаються і у відповідях харківських депутатів. Менше половини з них (44 %) віднесли представників великого бізнесу до еліти українського суспільства.

При цьому важливими ознаками еліти представники обох груп опитаних відзначають:

- авторитет, популярність у суспільстві (54 % у працівників органів виконавчої влади та 56 % у харківських депутатів, відповідно);
- інтелектуальні здібності, високий рівень освіти (56 та 52 %, відповідно);
- високий рівень компетентності у певній сфері діяльності (по 44 %, відповідно).

Переважна більшість опитаних зазначила, що життя суспільства значною мірою залежить від того, хто складає його еліту (рис. 1).

При цьому вони визнали, що українська еліта – це не одна, а декілька скоріше згуртованих, ніж незгуртованих груп (рис. 2).

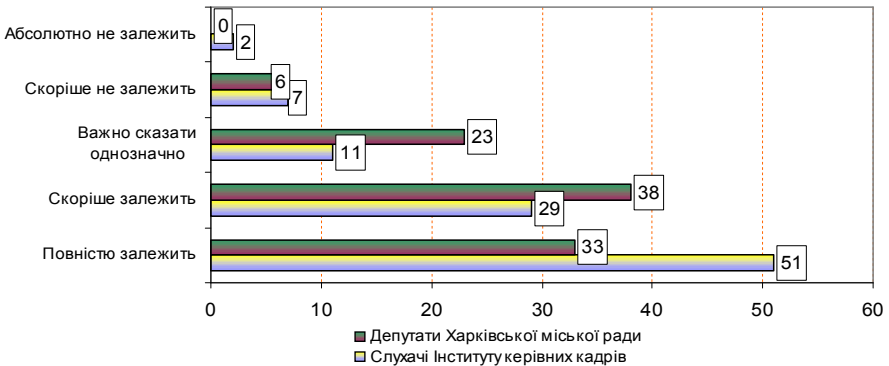


Рис. 1. Розподіл відповідей опитаних на запитання: наскільки життя українського суспільства залежить від того, хто складає його еліту? (у % до тих, що відповіли в кожній групі)

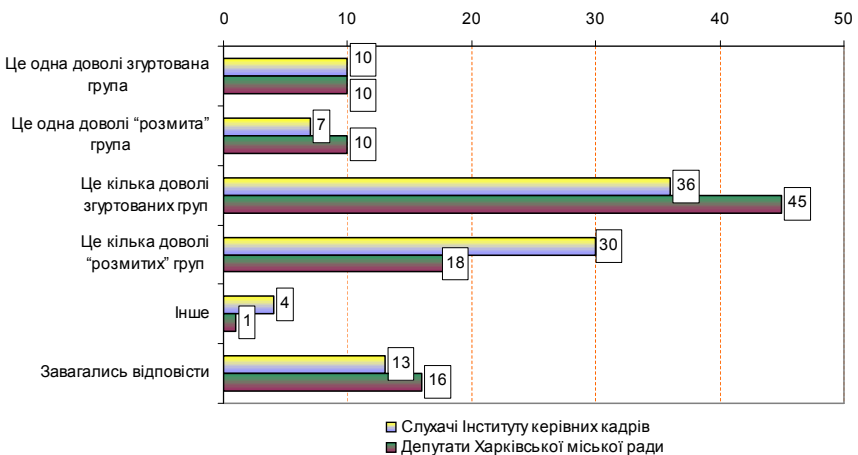


Рис. 2. Розподіл відповідей опитаних на запитання: еліта в Україні – це одна група або декілька груп (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Отже, опитані визнали факт множинності еліт в Україні, що надає змогу стверджувати, що правляча еліта є лише однією з багатьох інших елітних угруповань, що функціонують в Україні. До правлячої ж еліти вони віднесли насамперед тих, хто має реальні владні повноваження:

- Президента України (87 % у слухачів Інституту керівних кадрів і 82 % у депутатів Харківської міської ради);
- представників великого бізнесу (56 та 54 %, відповідно);
- прем'єр-міністра України (58 та 30 %, відповідно);
- членів Кабінету Міністрів України (31 та 36 %, відповідно);
- народних депутатів України (по 31 %, відповідно).

Нагадаємо, що представників великого бізнесу опитані не віднесли до еліти українського суспільства. При цьому їх було віднесено до правлячої еліти. Отже, можна стверджувати, що на думку опитаних, істотною ознакою правлячої еліти є наявність формальних владних повноважень і великого бізнесу або зв'язків з ним.

Можливо, це пов'язано з тим, що багато представників великого бізнесу зараз представлені і в Кабінеті Міністрів України і у Верховній Раді України. Отже, за думкою опитаних, великий бізнес як соціальний клас не можна назвати елітою українського суспільства, між тим окремих його представників, на підставі входження до структури виконавчої та законодавчої влади, можна віднести до правлячої еліти українського суспільства.

Також відзначимо, що обидві групи опитаних не віднесли до правлячої еліти ані державних службовців (3 та 1 %), ані посадових осіб місцевого самоврядування (2 та 4 %, відповідно).

У той же час істотно розійшлися думки опитаних щодо входження до правлячої еліти міських голів великих міст. Серед слухачів Інституту керівних кадрів до правлячої еліти їх віднесли лише 3 % опитаних, серед депутатів Харківської міської ради – 21 %.

Проте дані відмінності не вплинули на думки опитаних щодо ролі, які відіграє правляча еліта в сучасному українському суспільстві. Представники обох груп опитаних вважають, що правляча еліта піклується переважно про себе, укріплюючи тільки власні позиції (48 та 38 %, відповідно) та конструює новий соціальний порядок (41 та 37 %, відповідно).

Причому відносини представників правлячої еліти, на думку опитаних, важко назвати ідеальними: їх характеризують, насамперед, суперництво та боротьба за сфери впливу (57 та 47 %, відповідно). Також значущою характеристикою відносин у межах правлячої еліти є взаємозалежність (27 та 29 %, відповідно).

Отже, відповіді опитаних свідчать про їх певне дистанціювання від правлячої еліти в умовах наділення останньої певними негативними, егоїстичними характеристиками.

Відокремлення обох груп опитаних від правлячої еліти простежується і під час визначення респондентами сутнісних ознак, якими вони наділяють поняття “влада”. Для переважної більшості опитаних, влада – це насамперед велика відповідальність, можливість забезпечити добробут людям, інструмент

мобілізації ресурсів для досягнення соціально значущих цілей, виконання важких обов'язків (рис. 3).

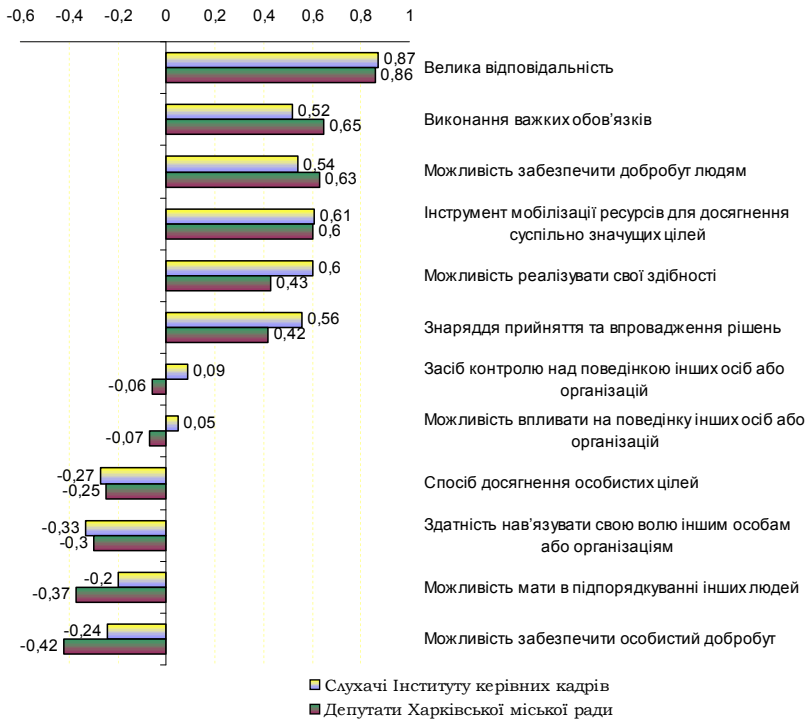


Рис. 3. Розуміння влади опитаними (за індексом значущості ( $I_3$ ) за шкалою від -1 до 1, де -1 – абсолютно не означає, -0,5 – скоріше не означає, 0 – важко сказати однозначно, +0,5 – скоріше означає, +1 – повністю означає)

Цікаво, що лише 42 % опитаних слухачів Інституту керівних кадрів, відзначили, що сьогодні вони мають владу. Серед депутатів Харківської міської ради 54 % опитаних асоціюють себе з владою. Між тим, звертає увагу, що попри те, що кожен з опитаних володіє певними владними повноваженнями, значна частина респондентів (58 % серед слухачів Інституту керівних кадрів та 46 % серед депутатів Харківської міської ради, відповідно) заперечила наявність у себе такого ресурсу, як влада.

Також відзначимо, що переважна більшість опитаних не асоціюють себе і з регіональною управлінською елітою (рис. 4).

Сьогодні до регіональної управлінської еліти, на думку обох категорій опитаних, насамперед відносяться голови обласних державних адміністрацій (72 % у слухачів Інституту керівних кадрів та 76 % у депутатів Харківської міської ради, відповідно). Приблизно третя частина опитаних у кожній групі віднесла до регіональної управлінської еліти представників великого бізнесу (31 та 33 %, відповідно).



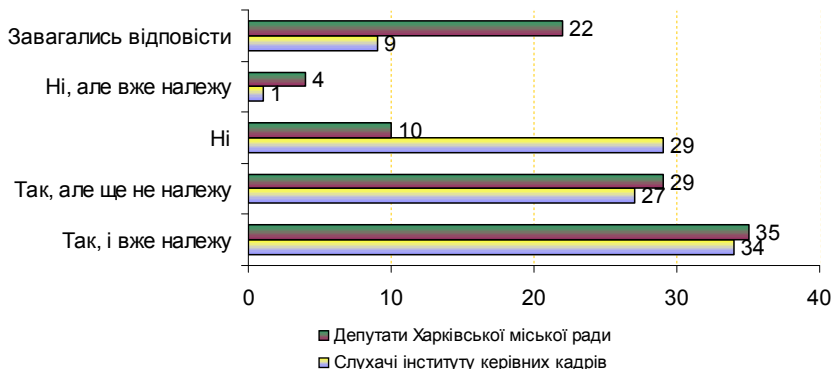


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на запитання: чи хотіли б Ви належати до регіональної управлінської еліти (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Проте слід зауважити, що в даному питанні спостерігалися істотні відмінності в оцінках опитаних. Так, депутати Харківської міської ради віднесли до регіональної управлінської еліти міського голову (80 %). А значна частина слухачів інституту керівних кадрів – голів районних державних адміністрацій (49 %). У той же час оцінки відносин у середині регіональної управлінської еліти у представників обох груп опитаних практично співпадають. Вони відзначають, що регіональна управлінська еліта – це одна достатньо згуртована група (рис. 5).



Рис. 5. Оцінка стану регіональної управлінської еліти (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Характеризуючи відносини між представниками регіональної управлінської та правлячої еліт, респонденти відзначають наявність певних правил, домовленостей, які дозволяють їм достатньо комфортно співіснувати (рис. 6).

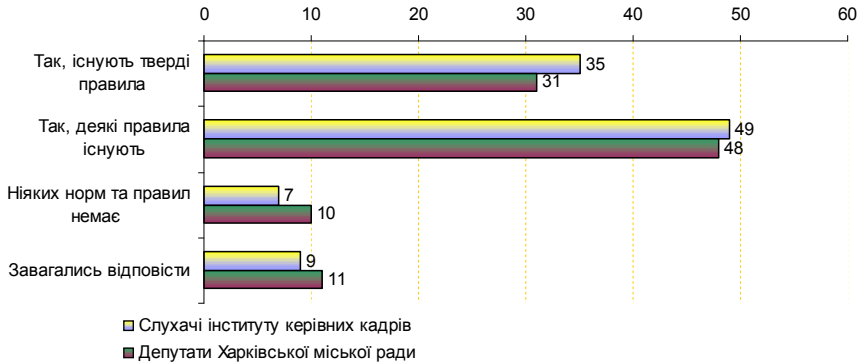


Рис. 6. Розподіл відповідей опитаних на запитання: чи існують “правила гри” між представниками правлячої та регіональної управлінської еліт (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Проте, варто зазначити, що в основі цих правил, на думку опитаних, знаходяться не закони і не державні інтереси, а особисті домовленості і бізнес-інтереси (рис. 7).

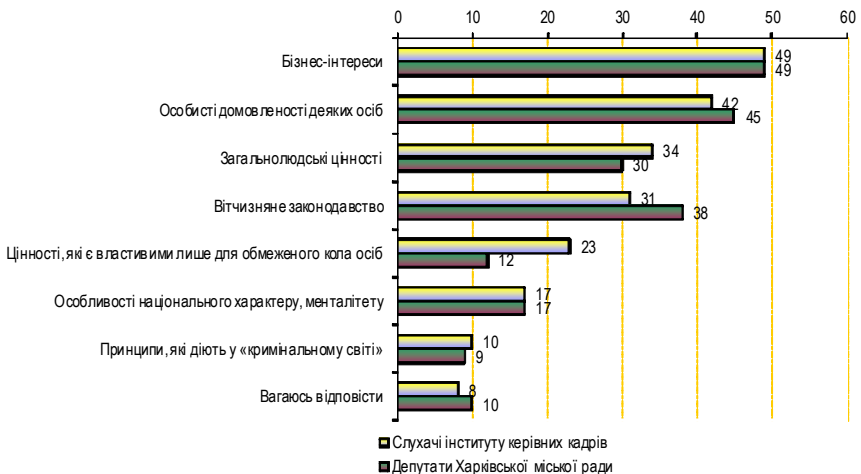


Рис. 7. Розподіл відповідей опитаних на запитання: на чому засновані “правила гри” між представниками правлячої та регіональної управлінської еліт (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Опитані зазначають, що на сьогодні регіональні управлінські еліти також є “закритими клубами”, входження до яких для пересічного громадянина є достатньо проблематичним (рис. 8).

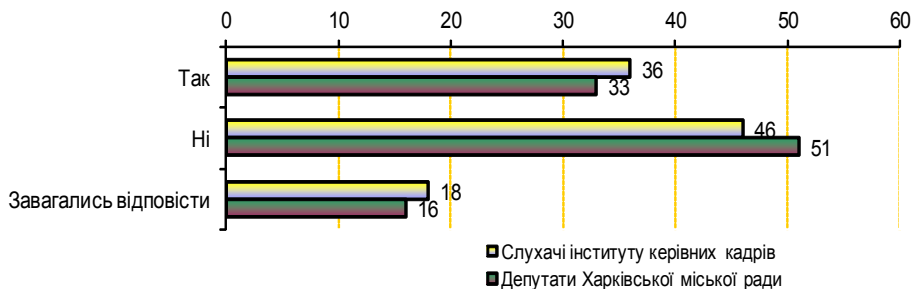


Рис. 8. Розподіл відповідей опитаних на запитання: чи може сьогодні звичайна людина увійти до регіональної управлінської еліти? (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Представники обох груп опитаних зійшлися на тому, що чинником сприяння входженню до регіональної управлінської еліти є професіоналізм, компетентність (44 та 37 %, відповідно). Однак, у відповідях опитаних спостерігаються і певні відмінності. Слухачі Інституту керівних кадрів серед значущих чинників входження до еліти назвали “належність до команди” (47 проти 21 % у депутатів Харківської міської ради). Депутати, у свою чергу, більшу увагу звернули на багатий життєвий досвід (35 проти 21 % у слухачів) та високі інтелектуальні здібності (37 проти 16 %, відповідно).

Отже, узагальнюючи відповіді опитаних, можна зазначити, що істотними характеристиками представників сучасних регіональних управлінських еліт є розум, професіоналізм, багатий життєвий досвід і належність до певної команди.

Зазначені позитивні характеристики, якими наділяються представники регіональних управлінських еліт, імовірно обумовлюють і ставлення до них з боку опитаних. Оцінюючи своє ставлення до регіональної управлінської еліти опитані, насамперед заявляють про відчуття поваги (48 % у слухачів Інституту керівних кадрів та 37 % у депутатів Харківської міської ради), надії (24 та 29 %, відповідно), інтересу (21 та 30 %, відповідно), а також довіри (27 та 20 %, відповідно).

До правлячої еліти в опитаних дуже схоже ставлення. Але, звертає увагу дещо більше відчуття недовіри та байдужості до неї (рис. 9, 10).

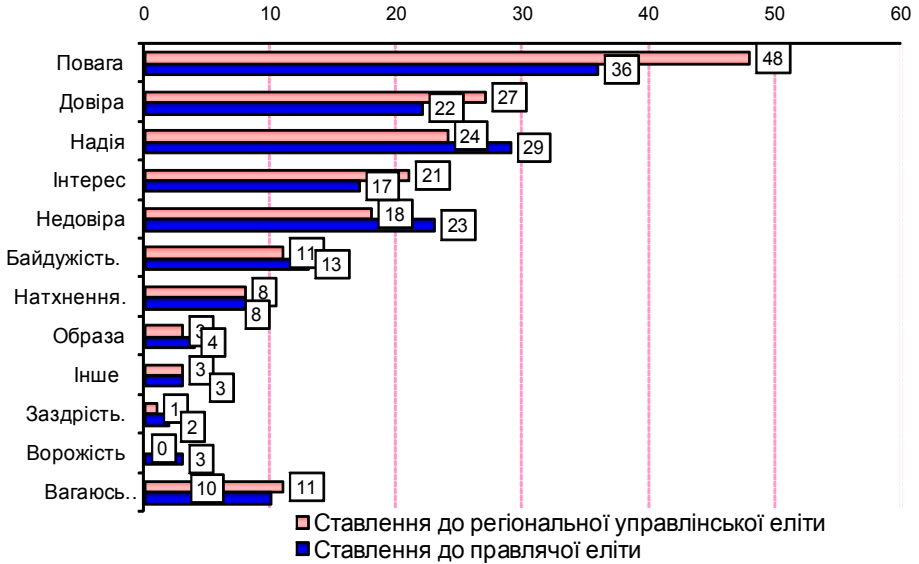


Рис. 9. Ставлення слухачів Інституту керівних кадрів до регіональної управлінської та правлячої еліт (у % до тих, які відповіли)

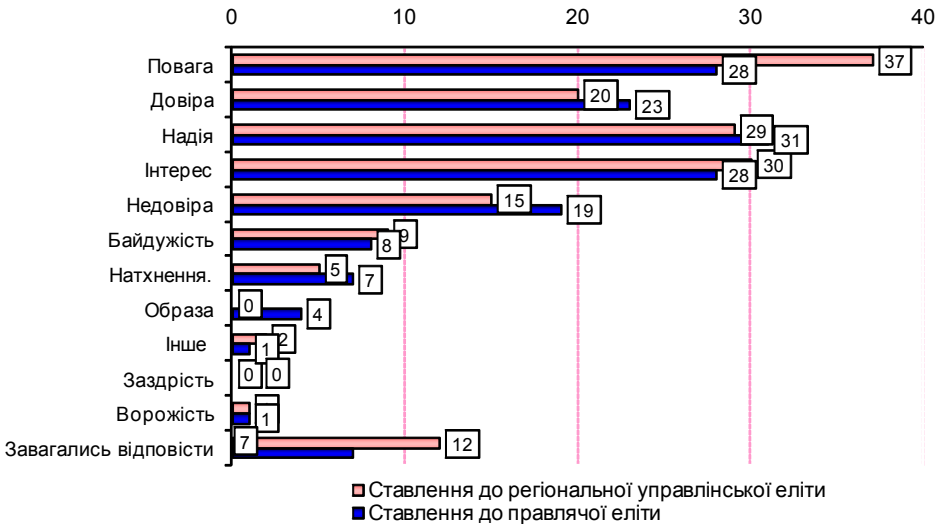


Рис. 10. Ставлення депутатів Харківської міської ради до регіональної управлінської та правлячої еліт (у % до тих, які відповіли)

Оцінюючи своє становище в суспільстві, респонденти вказали, що вони сьогодні відносяться до середнього або вищого прошарку, в той час як у 2004 р. значна частина з них перебувала у стані нижнього (рис. 11, 12).

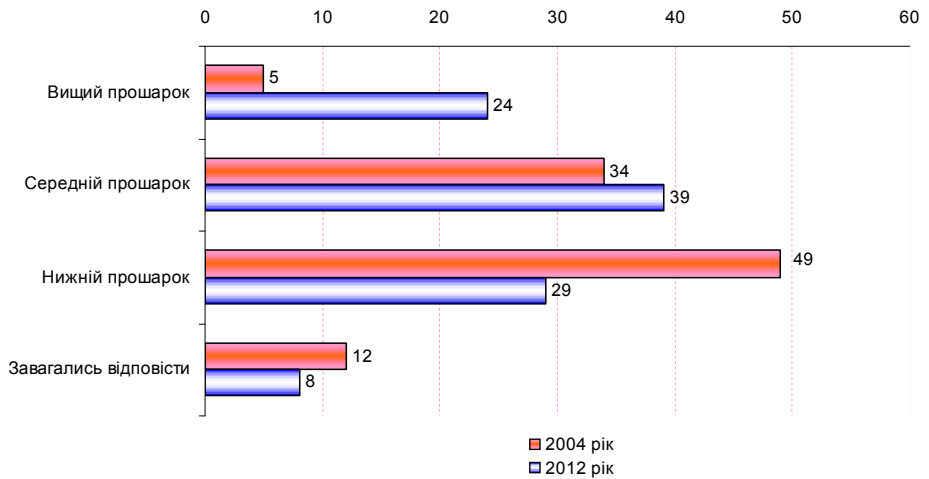


Рис. 11. Порівняльна оцінка слухачами Інституту керівних кадрів свого соціального становища в 2004 та 2012 рр. (у % до тих, які відповіли)

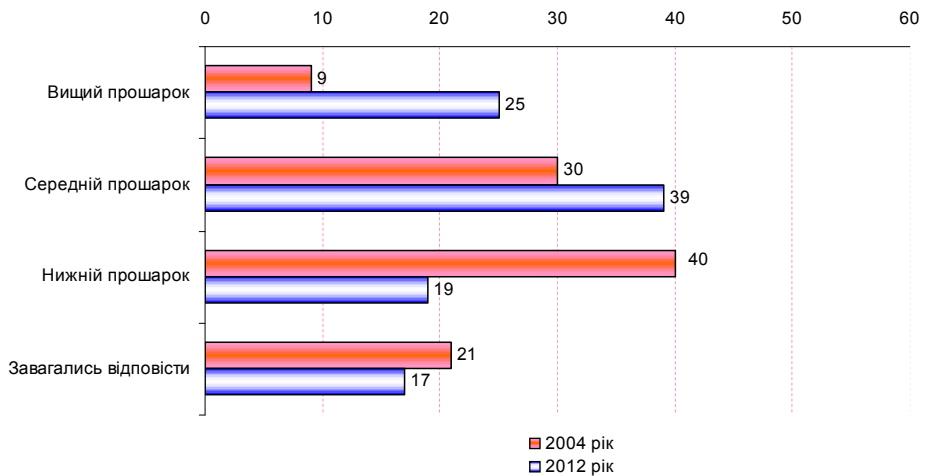


Рис. 12. Порівняльна оцінка депутатами Харківської міської ради свого соціального становища в 2004 та 2012 рр. (у % до тих, які відповіли)

При цьому більшість опитаних в обох групах зараз задоволена тим соціальним становищем, яке вони займають у суспільстві (рис.13) і визнає факт покращення свого життя за останні роки (рис. 14).

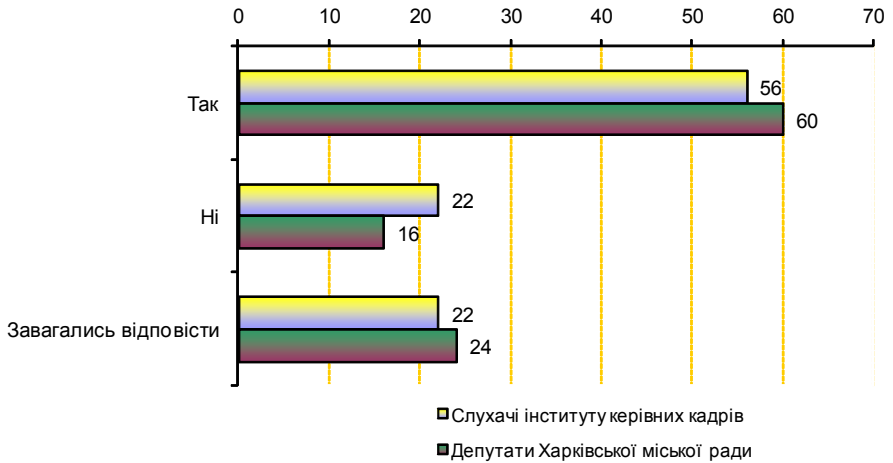


Рис. 13. Розподіл відповідей опитаних на запитання: чи “задоволені Ви становищем, що займаєє сьогодні у суспільстві (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

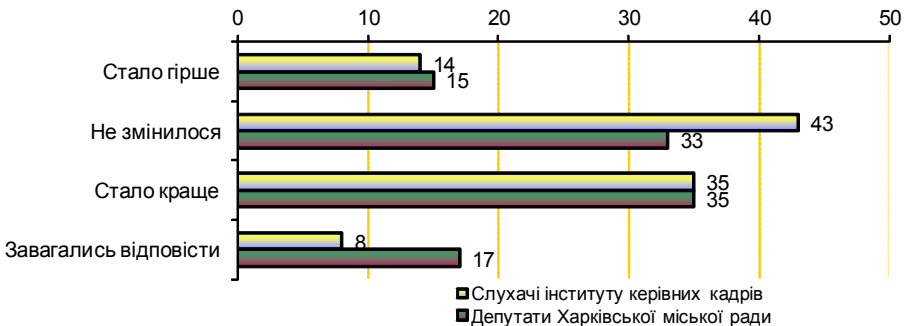


Рис. 14. Розподіл відповідей опитаних на запитання: чи змінилось Ваше життя за останні роки (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Імовірно, такі оцінки, окрім іншого, пов’язані з тим, що більшість опитаних мають сьогодні достатньо високий рівень матеріального забезпечення (рис. 15). У даному разі показово звертає на себе увагу порівняно високий рівень добробуту сімей депутатів Харківської міськради.

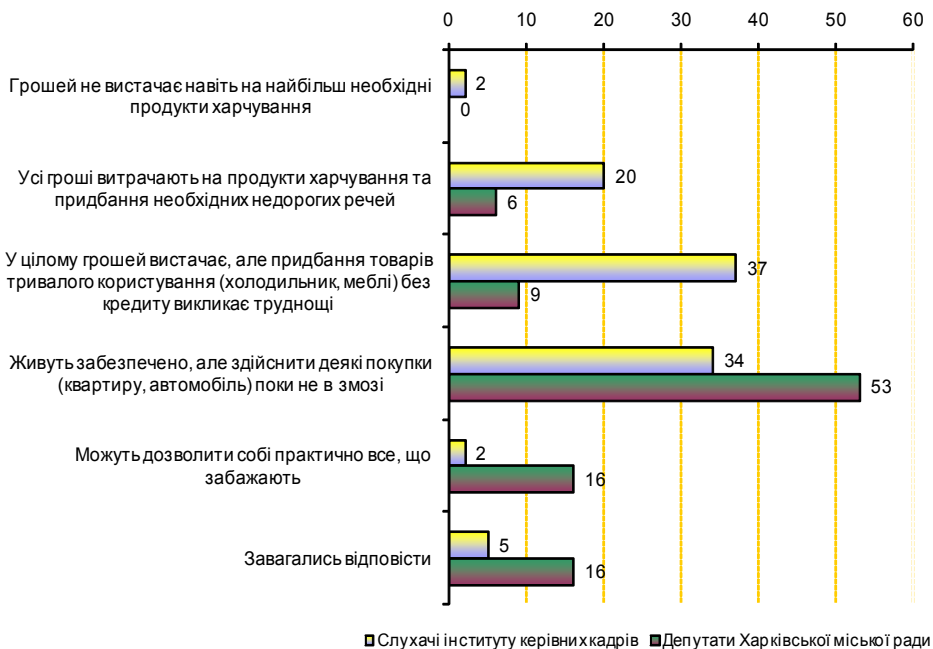


Рис. 15. Розподіл відповідей опитаних на запитання: чи задоволені Ви становищем, що займаєє сьогодні у суспільстві (у % до тих, які відповіли в кожній групі)

Окрім покращення матеріального становища, опитані слухачі Інституту керівних кадрів вказують на отримання протягом останніх років таких можливостей, як:

- впливати на життя регіону (району, міста) (36 %);
- зайнятися улюбленою справою (23 %);
- виїжджати за кордон (23 %).

Отже, за результатами проведеного дослідження можна зробити такі узагальнені висновки.

Правляча еліта, на думку опитаних, сьогодні складає сплав керівників центральних органів влади та представників великого бізнесу. Визнаючи її певний вплив на конструювання нового соціального порядку в країні, опитані представники центральних та місцевих органів влади досить стримано оцінили роль правлячої еліти в житті українського суспільства, вказуючи на переважно особистісні, егоїстичні мотиви її управлінських практик.

Регіональна управлінська еліта представлена, на думку опитаних, керівництвом місцевих державних адміністрацій і міських голів великих міст, що також тісно поєднані з місцевим великим бізнесом. Зрощеність політики

та представників фінансово-промислових груп в елітних угрупованнях на центральному та місцевому рівні призводить до того, що в основі їх взаємодії знаходяться саме бізнес-інтереси та неформальні міжособистісні домовленості. Тобто, на думку опитаних, головні рішення щодо розвитку територій приймаються закрито і непрозоро, а головним мотивом їх ухвалення є не збільшення добробуту населення, а покращення становища окремих елітних угруповань.

Більшість опитаних, попри пряме відношення до влади, не асоціюють себе ані з правлячою, ані з регіональною управлінською елітою, які, на їх думку, сьогодні є достатньо закритими “клубами”, входження до яких є утрудненим.

Незважаючи на дистанціювання від еліт, за результатами дослідження можна стверджувати, що більшість опитаних, отримавши владу, істотно підвисили свій матеріальний статус і матеріальне становище, а також отримали можливості реалізовувати свої здібності і таланти.

Можливості зближення адміністративних, регіональних управлінських і правлячої еліт та забезпечення їх ефективної співпраці заради розвитку регіонів стануть предметом наших подальших досліджень.

#### Література:

1. *Авер'янова Н. М.* Проблеми формування української національної еліти / Н. М. Авер'янова // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки ; [ред. кол. : Р. А. Арцишевський та ін.]. – Луцьк, 2011. – № 24 : Філософські науки. – С. 75–87.

2. *Баранцева К. К.* Феномен еліти у вимірі політичної ідеології / К. К. Баранцева // Філософська думка. – 2005. – № 1. – С. 23–43; № 2. – С. 13–29.

3. *Дубовик Н. А.* Консенсус політичних еліт як один із принципів становлення демократії / Н. А. Дубовик, Т. М. Мартинко // Вісник національного технічного університету України. Філософія. Психологія. Педагогіка : [зб. наук. ст.]. – 2009. – № 2. – С. 36–40.

4. *Корх О.* Роль інституту президента за парламентсько-президентської форм державного правління в Україні / О. Корх, Б. Глотов, І. Карнаух // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. –Х., 2008. – Вип. 2 (32). – С. 3–10.

5. *Кочубей Л.* Теорія еліт: зарубіжний досвід для України / Л. Кочубей // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 14. – С. 10–18.

6. *Круглашов А.* Алхімія посткомунізму: чи допоможе філософський камінь елітизму? / А. Круглашов // Регіональні та національні еліти : хто формує політику? : матеріали міжнар. наук. конференції, Чернівці, 6-7 грудня 2001 р. – Чернівці : Букрек, 2002. – С. 5–13.

7. *Крюков О. І.* Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / О. І. Крюков ; за наук. ред. Е. А. Афоніна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.



8. *Кухта Б.* Політичні еліти і лідери. 2-ге вид. / Б. Кухта, Н. Теплоухова. – Львів : Кальварія, 1996. – 224 с.
9. *Куценко О.* Тенденции формирования и структура региональной элиты на Украине / О. Куценко // Этнические и региональные конфликты в Евразии : в 3-х кн. – Кн. 2. Россия, Украина, Белоруссия. – М., 1997. – С. 194–209.
10. *Мандзій Л. С.* Типологія та форми політичної еліти / Л. С. Мандзій // Політична еліта: історія та теорія : [навч. посіб.] / Л. С. Мандзій, О. Ю. Дащаківська ; М-во освіти і науки України ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2009. – С. 241–263.
11. *Михайльова К. Г.* Інтелектуальна еліта сучасного суспільства: особливості формування та діяльнісний потенціал : автореф. дис. ... д.соціол.н. : спец. 22.00.01 / К. Г. Михайльова. – Х., 2008. – 34 с.
12. *Рудич Ф. М.* Політичний клас, правляча еліта, їх роль у визначенні й здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики Української держави / Ф. М. Рудич // Наукові записки ; НАН України ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса ; редкол. : Ю. А. Левенець [та ін]. – К., 2008. – Вип. 38. – С. 8–21.
13. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала ; кол. авт. : М. І. Пірен, В. А. Шахов, В. А. Ребкала та ін. – К., 2003. – 180 с.
14. *Токовенко О.* Дослідження регіональних політичних еліт: у пошуках теоретичного обґрунтування / О. Токовенко, В. Пашенко // Наукові записки : зб. ст. / НАН України ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К., 2009. – Вип. 44. – С. 108–116.
15. Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / [В. А. Гошовська, М. І. Пірен, К. Ф. Задоя, Г. А. Кернес] ; за заг. ред. В. А. Гошовської ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.
16. *Харченко Л.* Консолідація політичної еліти як фактор розвитку політичної системи України / Л. Харченко // Вибори та демократія. – 2010. – № 4. – С. 82–88.
17. *Чемекова С. В.* Ідеї елітарності й трансформація суспільства / С. В. Чемекова // Актуальні проблеми політики. – Вип. 10-11. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2001. – С. 351–355.
18. *Шульга М.* Етапи становлення політичної еліти в Україні в роки незалежності / М. Шульга // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 4. – С. 24–37.
19. *Щебриня С. С.* Генеза політичних еліт в Україні: сутність, структура, особливості : автореф. дис. ... к.соціол.н. : спец. 22.00.04 / С. С. Щебриня. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

УДК 35.07:005

Н. І. КОСТЕНЮК

## ТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ

*Розглянуто та проаналізовано основні теоретичні підходи сучасних уявлень щодо поняття організаційно-функціональної структури управління, сформульовано основні характеристики організаційно-функціональної структури управління.*

**Ключові слова:** управління, структура, організаційна структура, організаційно-функціональна структура, функції, обов'язки.

*The article reviews and analyzes the main theoretical approaches of modern ideas on the concept of organizational and functional management structure set out the main features of the organizational and functional management structure.*

**Key words:** management structure, organizational structure, organizational and functional structure, functions, duties.

На даний час у ринкових умовах керівники повинні визначати шляхи підвищення ефективності основних напрямів діяльності. Одним з основних чинників при цьому є організаційно-функціональна структура управління, яку можна назвати провідною складовою організаційної структури органу влади, тому що вона поєднує технічну, економічну та соціальну сторону діяльності, регламентує внутрішні та зовнішні зв'язки. Від результативності її функціонування залежать стан і розвиток усіх інших складових, тобто організаційно-функціональний розвиток у цілому.

Система управління, реалізуючи на практиці свої функції, повинна забезпечити виконання цілей, що стоять перед управліннями як об'єктом управління. Здійснення процесу управління прямо пов'язане з вирішенням безлічі завдань: створення організаційно-функціональної структури, орієнтованої на ефективне поєднання економічних і організаційних впливів, підвищення ефективності управління за рахунок чіткого поділу прав і обов'язків працівників, усунення дублювання в діяльності як окремих працівників, так і підрозділів, скасування зайвих ланок адміністративно-управлінського ланцюга, всебічного спрощення структури управління.

Однак аналіз управлінської науки показує, що в нинішньому вигляді теоретична база даної проблеми не дозволяє вирішити більшості зазначених завдань і вимагає розвитку наявних і пошуку нових підходів, методів і форм управління. Розвиток ринкових відносин у країні і зміна організаційно-економічного механізму господарювання зумовили зміну оцінки значущості тих чи інших цілей управління та важливості кінцевих результатів виробничої діяльності. З'явилася коло нових управлінських завдань, що вимагають для

свого рішення відступу від традиційних і сформованих за попередні десятиліття підходів. Типові штатні переліки, нормативи чисельності працівників та інші норми і нормативи, на основі яких формуються організаційно-функціональна структура управління, а також методи проектування організаційних структур часто не відповідають сучасним економічним умовам, подань та змісту управлінської діяльності. Тим не менш, вони, як і раніше, використовуються в практичній діяльності організацій. Тому все це значно змінило зміст і наповнення управлінської діяльності, розуміння й осмислення теоретичної частини здійснення управлінської діяльності.

Вивченням проблематики організаційно-функціональної структури управління займалися такі вчені: О. Гетьман, В. Городнов, А. Дмитренко, І. Ковальчук, М. Мескон, Н. Ніколаєнко, В. Сладкевич, А. Чернявський, В. Шаповал, Г. Швиданенко та ін.

Метою даної статті є аналіз теоретичних підходів до визначення поняття організаційно-функціональної структури управління.

Структура – це внутрішня будова організації, наявність у неї окремих частин і співвідношення між ними, ступінь жорсткості або гнучкості організаційної конфігурації, типи взаємодій між внутрішніми елементами. Організація як і будь-яка складна система будується за ієрархічним, багаторівневим принципом. Рівень управління визначається елементами системи, однаково віддалена від верхньої структурної ланки і має схожі права. Для реалізації функцій управління система створює спеціальний апарат, структура якого визначається складовими його ланками і кількістю ієрархічних ступенів управління.

Структура управління повинна забезпечувати єдність стійких зв'язків між її складовими і надійне функціонування системи в цілому. Розумно створена структура системи управління значною мірою визначає її ефективність, тому що забезпечує стійкість зв'язків між безліччю складових компонентів об'єкта управління і забезпечує цілісність системи. Вона пов'язує окремі елементи системи в єдине ціле, істотно впливає на форми і організацію планування, оперативного управління, способи організації робіт та їх координацію, дає можливість виміряти та порівняти результати діяльності кожної ланки системи [5].

Організаційна структура – це головний інструмент управління, що регламентує склад, величину, розміщення, профіль діяльності, відповідальність, підпорядкованість підрозділів для виконання всіх цільових функцій, зафіксованих у статуті організації.

З іншого боку, у рамках організаційної структури управління протікає весь управлінський процес, у якому беруть участь управлінці всіх рівнів, категорій і професійної спеціалізації. Структуру можна порівняти з каркасом будинку управлінської системи, побудованим для того, щоб усі процеси, що протікають у ній, здійснювалися вчасно і якісно [3].

Таким чином, організаційно-функціональна структура управління – це форма системи управління, яка визначає склад, взаємодію та підпорядкованість

її елементів. Структура управління – це упорядкована сукупність стійко взаємозалежних елементів, які забезпечують функціонування і розвиток організації як єдиного цілого.

Поняття організаційно-функціонального управління можна визначити також як форму поділу і кооперації управлінської діяльності, в рамках якої здійснюється процес управління за відповідними функціями, що спрямовані на рішення поставлених задач і досягнення намічених цілей. З цих позицій структура управління представляється у вигляді системи оптимального розподілу функціональних обов'язків, прав і відповідальності, порядку і форм взаємодії між органами управління, які входять до її складу і працюючими в них людьми. Залежно від організаційно-функціональної структури системи управління окремі функції можуть виконувати один або декілька виконавців або підрозділів підприємства. У той же час кожен виконавець і кожен підрозділ може виконувати декілька функцій.

Ключовими поняттями організаційно-функціональної структури управління є елементи, відносини, функції, рівні та повноваження. Елементами такої системи можуть бути як окремі працівники, тобто керівники, фахівці, службовці, так і підрозділи апарата управління, в яких зайнята та чи інша кількість фахівців, що виконують визначені функціональні обов'язки. Тому існує два напрямки спеціалізації елементів організаційно-функціональної системи управління: перший – залежно від складу структурних підрозділів організації виділяють ланки структури управління; другий – виходячи з характеру загальних функцій, виконуваних у процесі управління, формуються органи, що займаються плануванням, що організують управління, що контролюють усі процеси в управлінні [9].

Організаційно-функціональна структура становить сукупність вертикальних і горизонтальних зв'язків, що забезпечують упорядкованість, координацію та регулювання діяльності організації з досягнення її цілей. Основою такої структури є відносини ієрархічної співвідпорядкованості. Вони, у свою чергу, впливають на організаційно-управлінські відносини безпосередньої взаємодії, як на вертикальні – між вищими і нижчестоящими ланками управління, так і на горизонтальні [8].

Тобто перші мають характер координації, узгодження і є зв'язками одного рівня. Другі – це відносини влади та підпорядкування. Так при дворівневій структурі створюються верхні ланки управління, тобто керівництво в цілому, і низові ланки, управлінці, що безпосередньо керують роботою виконавців. При трьох і більше рівнях формується так званий середній рівень, що може складатися з декількох рівнів.

Поряд зі структурою управління можуть існувати структури за окремими видами інформаційних потоків. До складу основних організаційно-функціональних структур управління входять технологічна, організаційно-управлінська, економічна і соціально-психологічна структури, тобто структури, що охоплюють усі аспекти діяльності, та організаційно-управлінська складова діяльності організації.

Економічна структура є сукупністю відносин економічної взаємодії окремих членів управління один з одним щодо виконання місії, досягнення цілей, виділення ресурсів, оплати праці тощо.

Соціально-психологічна структура управління становить сукупність вертикальних і горизонтальних зв'язків, що характеризують соціально-психологічні аспекти. Вона містить структуру відносин ієрархічної співвідпорядкованості, що встановлює соціальний статус кожного члена управління та структуру безпосередніх соціально-психологічних взаємодій між функціональними, професійними, кваліфікаційними групами, колективами підрозділів, групами неформального спілкування, окремими людьми [1].

Крім цього організаційно-функціональна структура є інформаційною. Основні інформаційні потоки такі:

- по вертикалі “згори – вниз” – планова, нормативна, інструктивна, керівна інформація;
- по вертикалі “знизу – нагору” – аналітична, рекомендаційна, обліково-статистична інформація та ін.;
- по горизонталі – інформація, що забезпечує взаємну координацію і горизонтальну інтеграцію діяльності.

У структурі управління організацією виділяють також лінійні і функціональні зв'язки. Перші пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінських рішень і рухом інформації між так названими лінійними керівниками, тобто особами, що цілком відповідають за діяльність організації чи її структурних підрозділів. Функціональні зв'язки відповідають тим чи іншим функціям управління.

Наступний елемент структури – функції лінійного та штабного персоналу. Функції лінійних керівників дають їм право вирішувати всі питання розвитку організації, віддавати накази, які є обов'язковими для інших членів організації. Функції штабного персоналу обмежуються правом планувати, рекомендувати, радити чи допомагати, але не наказувати іншим членам організації виконувати їхні розпорядження. Якщо тому чи іншому працівнику управлінського апарата надається право приймати рішення і виконувати ті дії, які звичайно виконували лінійні службовці, то він одержує так названі функціональні повноваження [2].

До структури управління пред'являється безліч вимог, що відбивають її ключове значення. Вони враховуються в принципах формування організаційно-функціональної структури управління. Головні з цих принципів можуть бути сформульовані в такий спосіб:

1. Організаційно-функціональна структура управління повинна насамперед відбивати цілі і задачі організації.

2. Необхідно забезпечити оптимальний поділ праці між органами управління й окремими працівниками, що забезпечує творчий характер роботи і нормальне навантаження, а також належну спеціалізацію.

3. Формування структури управління слід зв'язувати з визначенням повноважень, функцій і відповідальності кожного працівника й органа управління, із установленням системи вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними.

4. Між функціями й обов'язками, з одного боку, повноваженнями і відповідальністю, з іншого – необхідно підтримувати відповідність, порушення якої приводить до дисфункції системи управління в цілому.

5. Організаційно-функціональна структура управління покликана бути адекватною соціально-культурному середовищу організації.

6. Організаційно-функціональна структура повинна забезпечувати оптимальний рівень централізації і децентралізації управління, створення цілісної системи корпоративного планування, гнучкого фінансування.

7. Структура управління повинна бути оптимальною, оперативною, надійною, економічною [4].

Таким чином, для відображення структурно-функціональних взаємозв'язків основних рівнів і підрозділів управління, їх підпорядкованості на практиці використовують схеми організаційно-функціональної структури управління. Такі схеми є лише скелетом системи управління, оскільки не розкривають склад і зміст функцій, прав та обов'язків посадових осіб.

Організаційно-функціональна схема управління заснована на тому, що керівник керує головними спеціалістами, кожен з головних фахівців керує кожним з керівників підрозділів, а ті – своїми виконавцями. Перевагою цієї схеми є висока якість рішень. Недоліками є можлива нескоординованість рішень головних спеціалістів, їхня боротьба за пріоритет, що призводить до високої конфліктності. У результаті можлива загальна неефективність.

Тому на практиці теоретично існує багато різних принципів побудови організаційно-функціональних схем управління, які можна звести до таких основних типів:

– лінійна організаційна структура – це така структура, між елементами якої існують лише одноканальні взаємодії. За лінійної структури кожний підлеглий має лише одного керівника, який і виконує всі адміністративні та спеціальні функції у відповідному підрозділі;

– функціональна організаційна структура – це така структура, в якій є поділ функцій управління між окремими підрозділами апарату управління. За функціональної структури управління кожний підрозділ отримує розпорядження одночасно від кількох керівників функціональних підрозділів;

– лінійно-функціональна організаційна структура – це така структура, яка спирається на розподіл повноважень і відповідальності за функціями управління та прийняття рішень по вертикалі. Ця структура дозволяє організувати управління за лінійною схемою, а функціональні відділи апарату управління лише допомагають лінійним керівникам вирішувати управлінські завдання. При цьому лінійні керівники не підпорядковані керівникам функціональних відділів апарату управління;

– дивізійна організаційна структура – це така структура, яка характерна тим, що кожний підрозділ має свою власну, досить розгалужену структуру управління, що забезпечує його автономне функціонування;

– матрична організаційна структура – це така структура, в якій поряд з лінійними керівниками та функціональним апаратом управління виділяють ще й

тимчасові предметно-спеціалізовані ланки – проектні групи, які формуються зі спеціалістів постійних функціональних відділів. При цьому вони лише тимчасово підпорядковані керівнику проекту. Після завершення робіт над проектом вони повертаються до своїх функціональних підрозділів. Керівник проекту виконує роль лінійного керівника по відношенню до спеціалістів проектної групи. Одночасно він є функціональним керівником по відношенню до виробничих підрозділів підприємства, що забезпечують реалізацію проекту [7].

Організаційно-функціональна структура управління має низку переваг, тобто зосередження найважливіших рішень на вищому рівні; стратегічна спрямованість роботи і можливість проведення єдиної політики в усіх сферах діяльності; чіткість, раціональність, відсутність дублювання функцій; економічність процесу управління. Однак є й недоліки – слабка координація робіт підрозділів; слабка чутливість до науково-технічному прогресу; негнучкість.

Розглядаючи поняття організаційно-функціональної структури управління, необхідно враховувати два основних аспекти. Перший полягає в тому, що у вирішальній мірі організаційно-функціональна структура управління залежить від характеристик керованого об'єкта: виду діяльності, рівня застосовуваної техніки і технології, форм організації та стимулювання праці. Другий аспект полягає в тому, що при розгляді організаційної структури управління поряд з формальною структурою будь-яка організація має і неформальну структуру – систему міжособистісних і міжгрупових зв'язків і взаємодій, не закріплених у відповідних документах, але надають великий вплив на поведінку людей. Тому при вирішенні практичних завдань функціонування організаційної структури управління важливо враховувати, що це не застиглий “скелет”, а динамічне, постійно відтворюється у відносинах людей формальний і неформальний розподіл завдань, повноважень, відповідальності, встановлення впливу, зв'язків і відносин між членами колективу.

Таким чином, організаційно-функціональна структура управління є сукупністю всіх підрозділів, побудованих відповідно до їх ієрархічної приналежності і взаємозв'язків між ними. Вона повинна динамічно змінюватися і володіти здібністю адаптації до різних змін як усередині середовища, так і в зовнішньому середовищі.

#### Література:

1. Бобровська О. Концептуальна модель побудови організаційної структури органів місцевої влади / О. Бобровська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ; [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2(28). – С. 254–263.
2. Борденюк В. Діалектика співвідношення місцевого самоврядування та державного управління / В. Борденюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 118–122.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ “СОМІ”, 2009. – 265 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / [З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.

6. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 460 с.

7. Малиновський В. Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави / В. Я. Малиновський // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280–288.

8. Мельник И. В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / И. В. Мельник. – К. : Вентурі, 2005. – 437 с.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.

10. Реформування державного управління в Україні : Проблеми і перспективи / за заг. ред. В. В. Цветкова. – К. : Оріони, 2008. – 362 с.

*Надійшла до редколегії 10.01.2013 р.*

УДК 351:332.72(477)

С. А. ФЕСАК

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ

*Визначено теоретичні особливості державного регулювання розвитку ринку нерухомості, уточнено основні категорії понятійного апарату щодо державного регулювання розвитку ринку нерухомості, узагальнено складові системи державного регулювання розвитку ринку нерухомості.*

**Ключові слова:** державне регулювання, нерухомість, ринок нерухомості, розвиток ринку нерухомості.

*Theoretical peculiarities of state regulation over real estate market were defined, main categories of conceptual apparatus of state regulation over real estate development were clarified, components of the system of state regulation over the real estate market were summarised.*

**Key words:** state regulation, real estate, real estate market, the development of real estate market.

Розвиток ринку нерухомості в Україні здійснюється швидкими темпами і має реальні стратегічні перспективи. Кількість укладених правочинів щодо операцій з нерухомістю постійно збільшується. Ураховуючи, що ринок нерухомості є об'ємним як за кількістю та різноплановістю об'єктів, так і за



кількістю та різноманітністю суб'єктів, держава за допомогою засобів державного регулювання має створювати передумови для розвитку ринку нерухомості, сприяти розв'язанню проблем у цьому секторі економіки. Отже, першочерговим завданням, яке потребує вирішення, є визначення теоретичних особливостей державного регулювання розвитку ринку нерухомості, уточнення основних категорій понятійного апарату в цій сфері та узагальнення складових системи державного регулювання розвитку ринку нерухомості.

Теоретичні методичні та практичні аспекти державного регулювання різних галузей економіки досліджувалися В. Бодровим, С. Майстро, М. Латиніним, І. Дунаєвим, О. Андрєєвим, Н. Мірко, О. Навроцьким та ін. Вивченню теоретичних і практичних аспектів функціонування ринку нерухомості приділяли увагу такі вчені: Дж. Фридман, Н. Ордуей, С. Мочерний, А. Микитчик, М. Коваленко, Л. Радванська, Л. Чубук, І. Крекотень, Р. Ткаченко, С. Шибірина, Д. Бонцевич, С. Максимов, В. Прокопенко та ін. Цими вченими закладено теоретичну основу державного регулювання ринку нерухомості. Разом з тим, комплексне дослідження державного регулювання ринку нерухомості на сучасному етапі розвитку за допомогою комплексного методу не здійснювалось та в першу чергу потребує додаткових досліджень теоретичних аспектів державного регулювання розвитку ринку нерухомості в Україні.

Мета статті – визначення теоретичних особливостей державного регулювання розвитку ринку нерухомості, уточнення основних категорій понятійного апарату щодо державного регулювання розвитку ринку нерухомості та узагальнення складових системи державного регулювання розвитку ринку нерухомості в Україні.

Державне регулювання економіки – це комплекс заходів, механізмів, методів і інструментів координації економічних відносин у суспільстві. Суб'єктом державного регулювання виступає держава та її інститути з притаманними їм важелями цілеспрямованого впливу на перебіг господарських процесів [6]. Державне регулювання покликане забезпечувати сталий і збалансований розвиток національної економічної системи, що передбачає раціональне використання наявних у країні ресурсів з метою покращення рівня добробуту в суспільстві в певний період часу та в перспективі. Державне регулювання виступає підсистемою державного управління розвитком економіки поряд з організацією, плануванням, моніторингом, контролем, кадровим забезпеченням. До суб'єктів державного регулювання економіки відноситься уряд (виконавча влада), парламент (законодавча влада), судові органи (судова влада), тобто органи державної влади нормативно уповноважені на здійснення державного регулювання. Держава сприймається конкретним суб'єктом регулювання тільки у випадку чіткого визначення органів та посадових осіб, якими представлено державу в кожному конкретному процесі регулювання.

У сучасному суспільстві сукупність об'єктів, які потрапляють до сфери регулювального впливу з боку держави, настільки складноструктурована, що доцільно розподілити їх принаймні на три великі групи. Першу групу

об'єктів державного регулювання утворюють предметно відчутні цінності, які охоплюють речові, інформаційні, духовні фактори виробництва, людський потенціал, майно державного сектора економіки, скарбницю, майнові об'єкти недержавної власності. Це елементи національного багатства країни, якими держава безпосередньо управляє на правах власника або регулює їх використання, застосування в межах наданих їй законом прав. До другої групи об'єктів регулювання належать господарські процеси, які відбуваються у виробництві, розподілі, обміні та споживанні продукції, товарів і послуг. Це, насамперед, виробництво і розподіл суспільних благ, трудова діяльність і зайнятість населення, фінансово-бюджетні процеси і грошовий обіг, зовнішньоекономічна діяльність. Третю групу об'єктів державного регулювання представляють економічні відносини, під якими розуміються зв'язки, взаємодія, узгодженість або неузгодженість економічних інтересів. Держава має право встановлювати форму і зміст таких відносин між господарюючими суб'єктами, регулювати їх тією мірою, якою таке право законодавчо закріплено, передбачено нормами і традиціями країни. Мова йде про виробничі, трудові, фінансово-розподільчі, соціальні відносини.

Конкретними сферами державного регулювання, на думку В. Бодрова, можуть бути: а) рівень життя населення, стан соціальної сфери; б) відтворювальна, інноваційно-технологічна, секторальна, галузева, регіональна структура національного господарства; в) економічний цикл і макроекономічна рівновага, підтримання темпів економічного зростання; г) грошовий обіг, фінанси країни, бюджет та міжбюджетні (міжурядові) трансферти; д) навколишнє середовище та екологічна рівновага; е) науково-інноваційний потенціал країни; є) система освіти і підготовки кадрів; ж) збалансованість зовнішньоекономічних зв'язків та ін. [6]. С. Майстро надав визначення державному регулюванню аграрного ринку, визначивши його як сукупність цілей, функцій, форм, методів, принципів та інструментів, за допомогою яких держава (суб'єкт регулювання) впливає на об'єкти регулювання та ринкову кон'юнктуру з метою створення належних умов для функціонування ринку і ліквідації його “провалів”, сприяє розвитку та координує діяльність усіх сфер аграрного ринку, забезпечує захист національних інтересів у політичному, соціально-економічному, санітарно-ветеринарному, природно-екологічному та інших напрямках [11].

Отже, пропонуємо під державним регулюванням економіки розуміти систему цілей, принципів, функцій, механізмів, методів, заходів та інструментів, за допомогою яких органи державної влади здійснюють регулювання економічних процесів, що відбуваються в державі з метою економічного розвитку суспільства.

Для повного розуміння функцій і завдань державного регулювання ринку нерухомості потрібно уточнити термін “нерухомість” і “ринок нерухомості”. Категорія “нерухоме майно” була відома в Росії ще з XVI ст., однак сам термін “нерухомість” з'явився в указі Петра I “Про єдинонаслідування” 1714 р. широко розповсюдився в теорії та практиці. Спочатку в цей термін було включено приблизний перелік об'єктів, віднесених до нерухомості, потім до

основи терміну було закладено природну ознаку та визначено як частина земельної поверхні та все, що з нею пов'язано, настільки сильно, що зв'язок не може бути розірваний без порушення вигляду та призначення речі [8]. У радянському цивільному праві поняття “нерухомість” взагалі не було. Цивільний кодекс УРСР мав примітку до статті 21: “з відміною приватної власності на землю розподіл майна на рухоме та нерухоме скасовано”. Сама земля була оголошена надбанням держави та виключена з приватного обороту. Саме тому радянське законодавство не вживало термін “нерухомість”, а замінило його терміном “основні фонди”. Статтею 181 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. № 435-IV [22], визначено, що до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Режим нерухокої речі може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації. Рухомими ж є речі, які можна вільно переміщувати у просторі. Указаним кодексом також визначено термін “майно”. Майном як особливим об'єктом вважається окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” визначається, що “нерухоме майно (нерухомість)” – це земельні ділянки та все, що розташоване на них і тісно пов'язане з ними, тобто об'єкти, переміщення яких без непропорційної шкоди їх призначенню неможливе, в тому числі будівлі, приміщення і квартири, розташовані в них, а також споруди, підприємства або їх структурні підрозділи як цілісні майнові комплекси [17]. До нерухомого майна належать також повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти.

Великий енциклопедичний словник визначає “нерухомість” як земельні та інші природні угіддя, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, інші речові права на землю, а також будь-яке інше майно, прикріплене до землі і міцно пов'язане з нею (будівлі, споруди, заводи тощо) [2].

Отже, під нерухомістю пропонуємо розуміти земельну ділянку та майно, що розміщене на земельній ділянці або під нею і пов'язано з нею нерозривними технічними зв'язками (будівлі та споруди). Сутнісними складовими нерухомості є земельна ділянка та зведені на ній або під нею об'єкти будівництва – будівлі та споруди.

Існує багато підходів до визначення ринку нерухомості. На думку Дж. Фридмана та Н. Ордуєя, “ринок нерухомості” – це відповідний набір механізмів, завдяки яким передаються права на власність та пов'язані з цим інтереси, встановлюються ціни та розподіляється простір між різноманітними конкуруючими варіантами землекористування [21]. Так, С. Мочерний зазначає, що “ринок нерухомості” – це особливий вид ринку, на якому об'єктом купівлі-продажу чи застави для отримання кредиту є нерухомість, один із основних видів ринку, який у взаємодії з ринком товарів і послуг та ринком капіталів визначає особливості господарського механізму сучасної регульованої

економіки” [15]. А. Микитчик визначив “ринок нерухомості” як сукупність загальних комплексних взаємовідносин, які пов’язані з розвитком (створенням) нових та управлінням (експлуатацією) уже існуючих об’єктів, і безпосередньо процес переходу майнових прав на нерухомість [13]. За способом здійснення операцій з нерухомістю він поділяється на первинний і вторинний. М. Коваленко та Л. Радванська вважають, що “ринок нерухомості” – це система економічних, цивільно-правових відносин, що виникають з приводу об’єктів нерухомості і прав на них, у межах якої формується попит, пропозиція, ціна та вартість на зазначені об’єкти” [7]. На думку Л. Чубук, “ринок нерухомості” – це сфера укладання угод з нерухомістю, згідно з якими передаються різноманітні (повні та часткові) права володіння нею та здійснюються альтернативні варіанти землекористування [23]. І. Кречотень, визначаючи регіональний ринок нерухомості, вказує, що це – система відносин, які виникають при операціях із нерухомістю – купівля-продаж, оренда, іпотека, які забезпечують перехід прав на об’єкти нерухомості та сукупність послуг, що обслуговують даний ринок і характеризуються розміщенням на території регіону та об’єднаних спільною метою – задоволення потреб населення регіону [9]. Р. Ткаченко визначив механізм функціонування і регулювання сучасного ринку житла в регіонах України, який розглядається як система економічних відносин, певний набір конкретних процедур, за допомогою яких передаються права на власність у вигляді житлових будинків і квартир та пов’язані з нею інтереси, через співвідношення попиту та пропозиції встановлюються ціни, розподіляється житловий простір між різними конкурентами [19]. С. Шибіріна вважає, що “ринок нерухомого майна є складним правовим, організаційно-економічним та соціальним інститутом, без чіткого уявлення сутності якого, а також з ним пов’язаних понять не можливо проводити його аналіз, а також ефективно та професійно працювати на ньому здійснювати його державне регулювання” [24]. Усі наведені визначення враховують таку особливість нерухомого майна, як високий рівень диференціації прав на неї, що зумовлює велику кількість можливих ринкових трансакцій стосовно нього, які відрізняються обсягом і повнотою передачі правомочностей. Проте з окремими викладеними положеннями важко погодитись. Так, жодне з них не включає поняття інституційної структури ринку, яка характеризує „правила гри” між його учасниками та механізми їх забезпечення (що особливо актуально саме для ринку нерухомості, враховуючи названу вище різноманітність операцій та правомочностей, що можуть передаватися). Так, Д. Бонцевич, зазначаючи про необхідність урахування інституційної складової ринку, вказує, що ринок нерухомості – це сукупність соціально-економічних та економіко-правових відносин, які упорядковують поведінку господарюючих суб’єктів стосовно створення та управління об’єктами нерухомості, а також управління ними [3]. С. Максимов стверджує, що ринок нерухомості це взаємопов’язана система ринкових механізмів, що забезпечують створення, передачу, експлуатацію та фінансування об’єктів нерухомості [12]. На думку В. Прокопенка, найбільш повно ринок нерухомості можна охарактеризувати як інституційно організовану

систему економічних відносин, які виникають щодо повної або часткової передачі правомочностей, пов'язаних із нерухомістю, у межах яких формується попит, пропозиція та ціна таких правомочностей [18].

Таким чином, поняття “ринок нерухомості” пропонуємо розуміти як систему ринкових відносин, пов'язаних з операціями із нерухомістю, володінням та управлінням нею суб'єктами ринку.

Наступним потрібно визначити поняття “розвиток ринку нерухомості”. В енциклопедії з державного управління поняття “розвиток” визначено як багатовимірний процес переходу з одного стану в інший, більш досконалий. Залежно від об'єкта розвиток може бути: суспільним, політичним, економічним, соціальним, духовним, культурним, розумовим, технічним. Універсальною властивістю розвитку є незворотна, спрямована зміна матерії та свідомості. Ця зміна може бути як еволюційною, так і революційною [5]. У філософському словнику Шмідта під розвитком розуміється еволюція, генезис – відповідно “розгортання” до тих пір “згорнутого”, виявлення, знаходження речей, частин, станів, властивостей, відносин, які існували до цього часу, вже були підготовлені, але не були доступними до сприйняття, особливо щодо сходження з нижчого менш значущого до вищого, повноцінного. Розвиток буває екстенсивним або інтенсивним [20]. Великий енциклопедійний словник трактує “розвиток” як біологічний процес тісно взаємопов'язаних кількісних (ріст) та якісних (диференціювання) перетворення особин з моменту зародження до кінця життя (індивідуальний розвиток або онтогенез) і протягом усього часу існування життя на Землі їх видів та інших систематичних груп (історичний розвиток, або філогенез). У цьому ж словнику існує інше визначення “розвитку”, він розглядається як спрямована, закономірна зміна; в результаті розвитку виникає новий якісний стан об'єкта – його складу або структури. Розрізняють дві форми розвитку: еволюційну, пов'язану з поступовими кількісними змінами об'єкта (еволюція); революційну, що характеризується якісними змінами у структурі об'єкта (революція). Виділяють нову лінію розвитку (прогрес) і спадну (регрес) [2].

Таким чином, під поняттям “розвиток ринку нерухомості” пропонуємо розуміти поступові та цілеспрямовані якісні зміни в системі ринкових відносин, пов'язаних з операціями із нерухомістю, володінням та управлінням нею суб'єктами ринку.

Категорія розвитку в державному регулюванні галузей економіки досліджувалась багатьма науковцями, зокрема М. Латиніним, визначено механізм державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки як сукупність видів і способів дій суб'єкта регулювання, який ґрунтуються на базових принципах і реалізації функцій, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч [10]. І. Дунаєв під поняттям “державне регулювання розвитку людського капіталу” розуміє систему форм, методів і інститутів державного впливу на процеси розвитку людського капіталу згідно з державними і національними

пріоритетами, цілями і задачами [4]. О. Андреев визначив державне регулювання розвитку автомобілебудування як цілеспрямований вплив держави як суб'єкта управління на суспільні відносини у сфері організації та функціонування автомобілебудування, сутність якого полягає в організації ефективної діяльності автомобілебудівних підприємств та стимулюванні їх розвитку [1]. Н. Мірко визначила термін “державне регулювання розвитку внутрішнього ринку легкої промисловості” як системний механізм цілеспрямованої державної підтримки розвитку легкої промисловості з обґрунтуванням пропозицій щодо забезпечення процесу розширеного відтворення стратегічного потенціалу, в основу яких покладено сутність економічних суперечностей розвитку продуктивних сил, вдосконалення інституціональних та організаційних механізмів, загальних зв'язків, властивостей і тенденцій для подальшого збільшення ємності внутрішнього ринку продукції легкої промисловості країни [14]. О. Навроцький зауважує, що “нерухомість залишається засобом задоволення соціально-економічних потреб, проблематика регулювання цього сектора лежить у сфері соціальних систем. На наступних еволюційних етапах з підвищенням комерціалізації зростає необхідність здійснення регуляторних впливів держави з метою забезпечення її ефективного відтворення та перерозподілу” [16].

Отже, здійснивши огляд понятійного апарату та запропонувавши власні уточнення таких понять, як “державне регулювання”, “нерухомість”, “ринок нерухомості”, “розвиток ринку нерухомості”, тобто основних понять державного регулювання розвитку ринку нерухомості, здійснивши огляд результатів досліджень науковців з державного управління під поняттям “державне регулювання розвитку ринку нерухомості” пропонуємо розуміти сукупність видів і способів дій суб'єктів державного регулювання, які ґрунтуються на базових принципах і реалізації функцій державного управління, що забезпечують за допомогою певних форм, методів і засобів розвиток ринку нерухомості, розв'язуючи при цьому протиріччя, які стримують розвиток цього ринку.

Таким чином, з метою більш повного формування уявлення про особливості державного регулювання розвитку ринку нерухомості потрібно визначити суб'єкт та об'єкт державного регулювання розвитку ринку нерухомості та особливості їх взаємодії. Так, під об'єктом державного регулювання розуміємо ринок нерухомості з усіма його складовими елементами. Суб'єктом державного регулювання, відповідно, вважаємо органи та посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наділених законодавством повноваженнями у сфері регулювання відносин у середині ринку нерухомості.

Основним елементом ринку нерухомості є об'єкти нерухомості, які за походженням розподіляються на природні та штучні. До природних відносяться земельні ділянки, лісові та багаторічні насадження, ділянки надр, водні об'єкти; до штучних – будівлі та споруди, які, відповідно, розподіляються на житлову нерухомість (будинки, квартири, садиби, кімнати), комерційну нерухомість (офіси, магазини, ресторани, готельні комплекси, склади, виробничі приміщення та

споруди, адміністративні будівлі, торгівельні комплекси, підприємства, як майнові комплекси), громадську нерухомість (дитячі садки, школи, університети, театри, кінотеатри, вокзали та ін.), державну та відомчу нерухомість (адміністративні будівлі органів влади та органів місцевого самоврядування, будівлі та споруди військового призначення, бункери, санаторії, бази відпочинку, дачні будинки, заводи, державні та комунальні підприємства, як майнові комплекси та інше). До основних елементів державного регулювання ринку нерухомості відносимо обов'язкову державну реєстрацію прав на нерухомість і правочинів або обороток з нею. Варто зазначити, що за станом готовності використання нерухомість розподіляється на недобудовану, готову до експлуатації, таку, що потребує виконання робіт з будівництва (капітального ремонту, реконструкції та реставрації). Ринок нерухомості розподіляється на дві категорії – ринок первинної нерухомості (нове будівництво) та вторинний ринок нерухомості (об'єкти, які експлуатуються). Під державною реєстрацією прав на нерухомість і правочинів або обороток з нею розуміється, що орган, який здійснює реєстрацію, зобов'язаний з клопотанням особи власника (довіреної особи) засвідчити здійснену реєстрацію шляхом видачі документа, що підтверджує право власності або правочин, здійснення напису на документі, наданому для реєстрації у спосіб, передбачений чинним законодавством. Окрім того, до складових ринку нерухомості відносимо суб'єктів ринку: суб'єкти правочину (власник та здобувач нерухомості), суб'єкти реєстрації права власності або правочину; другорядні суб'єкти ринку нерухомості. Суб'єкт правочину – власник нерухомості та здобувач нерухомості та/або довіритель і довірена особа сторін (продавець та покупець, дарувальник та обдарований, орендар та орендодавець, наймач та наймодавець). Суб'єктом правочину може бути фізична особа, фізична особа-підприємець, уповноважені представники підприємств, установ, організацій, органів влади та органів місцевого самоврядування. Суб'єкти реєстрації права власності або правочину: реєстратор державної реєстраційної служби Міністерства юстиції України, нотаріус. Другорядні суб'єкти ринку нерухомості – це органи державної влади та органів місцевого самоврядування, які розпоряджаються земельними ділянками та нерухомістю державної та комунальної форми власності, судові органи, правоохоронні органи, бюро технічної інвентаризації, органи державного архітектурно-будівельного контролю, банки, страхові організації, посередницькі організації (реєлторські контори), засоби масової інформації, суб'єкти (власники) джерел у інтернеті та ін. Варто зазначити, що важливою складовою ринку нерухомості є фінансовий ресурс (кошти). До суб'єктів державного регулювання ринку нерухомості відносимо Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (Міністерство юстиції України, Державне агентство земельних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства). Ринок нерухомості функціонує завдяки зв'язкам між всіма елементами ринку. Державне регулювання розвитку ринку нерухомості, в свою чергу, здійснюється за допомогою механізмів, методів та інструментів та заходів. Структурну схему системи державного регулювання розвитку ринку нерухомості в Україні зображено на рисунку.

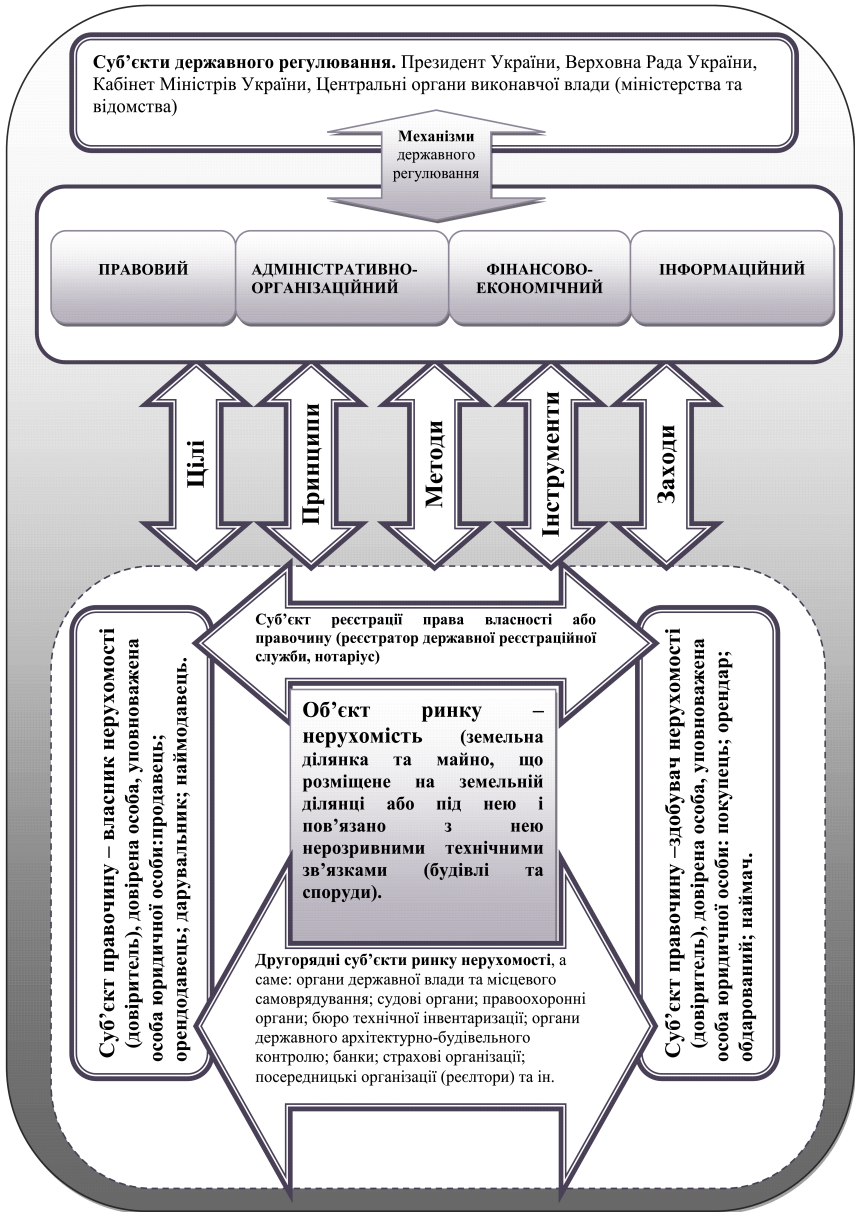


Рисунок. Структурна схема системи державного регулювання розвитку ринку нерухомості в Україні



Державне регулювання розвитку ринку нерухомості є специфічним видом державного регулювання, оскільки держава регулює процеси обороток з нерухомістю завдяки обов'язковій реєстрації правочинів з нерухомістю. Разом з тим, ринок нерухомості має ряд невирішених проблем, до яких можна віднести відсутність рівного доступу громадян до володіння земельними ділянками з метою наступного будівництва (хоча вказане право гарантовано земельним законодавством України, на практиці отримання земельної ділянки для інвестиційних потреб є непрозорим та ускладненим). Значним чином на розвиток ринку нерухомості вплинула світова фінансово-економічна криза, зниження темпів зростання реального сектора економіки країни, непрозорість для іноземних інвесторів на етапах уходження та функціонування на ринку нерухомості України, недосконалість чинного законодавства, відсутність пільг для інвесторів та рівних умов співпраці на ринку нерухомості.

Таким чином, до особливостей державного регулювання розвитку ринку нерухомості можемо віднести таке: держава регулює ринок завдяки певним механізмам; ринок нерухомості є складним структурним утворенням, в якості суб'єкту ринку нерухомості виступають всі категорії громадян та більшість юридичних осіб. Основним інструментом державного регулювання ринку нерухомості є державна реєстрація власності та правочинів з нерухомістю, сплата податків від обороток з нерухомістю.

В основному ринок нерухомості саморегулюється завдяки механізмам ринкової економіки. Відсутній єдиний орган державної влади, що здійснює регулювання розвитку ринку нерухомості в країні. Розвиток ринку нерухомості стримується відсутністю вільних фінансових ресурсів і привабливих доступних кредитних пропозицій, зниженням темпів будівництва. Разом з тим, державою врегульовано механізми реєстрації та визнання права власності, методологія обороток з нерухомістю, процедура технічної інвентаризації об'єктів нерухомості, дозвільні та погоджувальні процедури в будівництві, обов'язкові платежі при введенні об'єктів нерухомості до експлуатації, при здійсненні правочинів з нерухомістю. Окрім того, існують проблеми як у правовому, так і організаційно-адміністративному механізмі державного регулювання розвитку ринку нерухомості. Мають місце наявні проблеми, що потребують розв'язання, наприклад шахрайство на ринку нерухомості, рейдерство, непрозорість процедури приватизації державного та комунального майна, проблеми практичної реалізації функцій з державної реєстрації, оцінки об'єктів нерухомості, технічної інвентаризації, введення в експлуатацію об'єктів, здобуття та реєстрації права власності на земельні ділянки та інше. Вказані процеси відповідно обумовлюють необхідність винайдення нових підходів до державного регулювання розвитку ринку нерухомості України.

#### Література:

1. Андрєєв О. В. Державне регулювання розвитку автомобілебудування в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. / О. В. Андрєєв. – К., 2009. – 20 с.

2. Большой энциклопедический словарь : изд. 2-е, перераб. и доп. / под ред. А. М. Прохорова. – СПб. : Норинт. – 1456 с.
3. *Бонцевич Д. Н.* Ипотека как важнейший институт рынка недвижимости в странах спереходной экономикой (теоретико-методологический аспект) : дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.01 / Д. Н. Бонцевич. – М., 2007. – 188 с.
4. *Дунаев І. В.* Механізми державного регулювання розвитку людського капіталу : автореф. дис. ... к.держ.упр. / І. В. Дунаєв. – Х., 2008. – 20 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .  
Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співгол.), М. М. Білинська (співгол.) та ін., 2011. – 788 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .  
Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співгол.), В. Г. Бодров (співгол.) та ін., 2011. – 648 с.
7. *Коваленко М. А.* Ринок нерухомості : фінансові аспекти : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Л. М. Радванська. – Херсон : Олді-плюс, 2002. – 160 с.
8. Коммерция на рынке недвижимости : учеб. пособие / О. М. Дюкова, Н. И. Пасяда. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 109 с.
9. *Крекотень І. П.* Формування ринку нерухомості на регіональному рівні в Україні : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05/ І. П. Крекотень. – Полтава, 2009. – 20 с.
10. *Латинін М. А.* Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. А. Латинін. – Дніпропетр, 2007. – 39 с.
11. *Майстро С. В.* Державне регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. В. Майстро. – Запоріжжя, 2009. – 43 с.
12. *Максимов С. Н.* Основы предпринимательской деятельности на рынке недвижимости / С. Н. Максимов. – М. : Питер, 2007 – 272 с.
13. *Микитчик А. В.* Кримінологічні засади запобігання шахрайству з нерухомістю : автореф. дис. ... к.ю.н. / А. В. Микитчик. – К., 2008. – 20 с.
14. *Мірко Н. В.* Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку продукції легкої промисловості : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Н. В. Мірко. – К., 2011. – 20 с.
15. *Мочерний С. В.* Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / за ред. С. В. Мочерного С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій. – Львів : Світ, 2006. – Т. 2. – 649 с.
16. *Навроцький О. О.* Механізм реалізації регуляторної політики держави на ринку нерухомості України : автореф. дис. ... к.е.н. / О. О. Навроцький. – Х., 2010. – 21 с.

17. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

18. Прокопенко В. Ю. Ринок нерухомості: вихідні поняття та категорії / В. Ю. Прокопенко // Науковий вісник Національного університету ДПС (економіка, право). – 2011. – № 1 (52). – С. 36–46.

19. Ткаченко Р. О. Організаційно-економічний розвиток регіонального ринку житла (на основі іпотечного кредитування) : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 / Р. О. Ткаченко. – К., 2008. – 20 с.

20. Философский словарь: Основан Г. Шмидтом. – изд. 22-е, нов., перераб. ; под. ред. Г. Шишкоффа ; пер. с нем. ; общ. ред. В. А. Милинина. – М. : Республика, 2003. – 575 с.

21. Фридман Дж. Оценка и анализ приносящей доход недвижимой собственности : пер. с англ. / Дж. Фридман, Н. Ордуей. – М. : Дело, 1997. – 381 с.

22. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

23. Чубук Л. П. Становлення ринку нерухомості в трансформаційній економіці : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.01.01 / Л. П. Чубук. – К., 2004. – 19 с.

24. Шибіріна С. О. Організаційні та методичні засади статистики ринку нерухомості : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.10 / С. О. Шибіріна. – К., 2012. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 21.01.2013 р.*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.83:338.435

О. А. МЕЛЬНИЧЕНКО, Р. М. ГУЛИЙ

### НАПРЯМИ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ

*Удосконалено класифікацію проблем підвищення трудових доходів населення в Україні. Уточнено сутність поняття “державне регулювання оплати праці”. Визначено перспективні напрями вдосконалення регуляторного впливу держави на доходи працюючого населення.*

**Ключові слова:** напрями, засоби, державне регулювання, трудові доходи, населення.

*Improved classification problems of increasing labor income in Ukraine. Clarified the concept “state regulation of wages.” Perspective directions of improvement of the regulatory influence of the state on the income of the working population.*

**Key words:** directions, facilities, government regulation, labor income, population.

Для переважної більшості населення України основним джерелом формування сімейного бюджету є трудові доходи – “сукупність офіційних і тіньових доходів населення, які ті отримують у грошовій та/чи натуральній формі за роботу за наймом” [4, с. 97]. Їх зазвичай ототожнюють із вартістю робочої сили, оплатою праці, заробітною платою та доходами працюючих. Однак частіше за все мова йде про оплату праці, яка в умовах ринкової економіки повинна здійснюватися з дотриманням таких принципів: “кожна праця має бути оплачена відповідно до її кількості і якості; оплата праці залежить від кваліфікації працівника; рівень оплати праці має бути таким, щоб працівник міг на неї утримувати себе і свою сім’ю; оплата праці має формуватися з двох частин: фіксованої, що гарантує прожитковий мінімум, та змінної, що залежить від досягнутих успіхів праці кожного конкретного працівника” [16, с. 59].

Розмір трудових доходів залежить від посади, територіального розміщення і галузевої приналежності підприємства, застосовуваної форми та системи оплати праці, доплат і надбавок, статі [4], складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника [14; 16; 22], результатів його праці та господарської діяльності підприємства [4; 14; 16; 22], контракції робочої сили, асиметричності взаємовідносин роботодавця та найманого працівника, рівня монополізації ринку праці, кваліфікаційної

структури і трудової активності робочої сили [9], розміру мінімальної заробітної плати [4; 16], якості та умов виконання робіт, тривалість робочого часу, національних та історичних традицій, попиту і пропозиції на ринку праці [16]. Зрештою, можна стверджувати, що розмір трудових доходів залежить від особистих якостей працівника, зокрема, його вміння користуватися наявними й створювати нові можливості для отримання матеріальних та моральних вигід під впливом ринкових механізмів і механізмів державного регулювання.

Однак ринкові механізми неспроможні забезпечити справедливу оплату праці, через що зростає потреба у зваженому посиленні державного регулювання доходів населення.

Проблематика регулювання доходів населення досліджена в дисертаційних роботах з права (В. Топчій) та економіки (Ю. Верич, Й. Гнатишин, Л. Гордієнко, В. Заяць, О. Кролевець, О. Кухарєва, С. Полякова, С. Простогіна, М. Рудая, О. Рябчук, Л. Саловська, С. Скібіна, О. Стожок, Б. Тимченко, Н. Федірко, А. Халецька, К. Швабій).

Крім того, у фахових виданнях різного спрямування містяться численні публікації таких науковців, які вивчали цю проблему: В. Безматерних [1], Ю. Звягільський [6], О. Ільницька [1], Т. Костишина [7], А. Ломоносов [10], І. Поворознюк [13], О. Сергієнко [15; 16], С. Цимбалюк [19 – 21], Р. Шиманська [22], Л. Шульгінова [23] та ін.

Однак, визнаючи безперечні досягнення вищенаведених науковців, слід наголосити на необхідності комплексного дослідження в цій царині.

Метою статті є розробка пропозицій з підвищення рівня добробуту працюючого населення. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) узагальнити класифікацію проблем підвищення трудових доходів населення в Україні; 2) уточнити сутність поняття “державне регулювання оплати праці”; 3) визначити перспективні напрями удосконалення регуляторного впливу держави на доходи працюючого населення.

За роки незалежності, у т.ч. через лібералізацію ринку праці, накопичилась низка проблем у сфері оплати праці, а саме: тінізація заробітної плати [2; 19]; порушення законодавства в галузі оплати праці, основних положень генеральної і галузевих угод, колективних договорів; низький рівень заробітної плати, що свідчить про незадовільне виконання її відтворювальної функції [1; 3; 15; 19 – 22]; низька частка заробітної плати, принаймні офіційної, у ВВП і собівартості продукції [19 – 21]; незадовільна галузева, регіональна та професійна (кваліфікаційна) диференціація заробітної плати [19; 21]; відсутність у багатьох випадках пов’язаності розмірів заробітної плати найманих працівників з рівнем їхньої кваліфікації, результатами праці, що викликає у співробітників відчуття несправедливості [19]; несправедливість і непрозорість систем оплати праці, що використовується на підприємствах [21]; неврахування основних тарифоутворювальних чинників під час розроблення міжкваліфікаційних співвідношень оплати праці і, як наслідок, необґрунтовані диспропорції в рівнях основної заробітної плати працівників однакової

кваліфікації, які виконують однакову за складністю та функціональними ознаками роботу; відсутність не лише об'єктивних методик віднесення професій і посад до розрядів ЄТС, а й кваліфікаційних характеристик професій працівників окремих галузей бюджетної сфери; жорсткі рамки ЄТС не дозволяють враховувати галузеві особливості й специфіку підприємств під час установаження посадових окладів окремим працівникам, а також їхню компетентність, досвідченість і результативність; підвищення заробітної плати, головним чином, за рахунок додаткових виплат і заохочень, що погіршує структуру заробітної плати, порушує принцип соціальної справедливості в оплаті праці та негативно впливає на диференціацію заробітної плати [20]; чинна практика застосування фіскальних важелів щодо доходів населення не відповідає засадам соціальної справедливості, діючі ставки оподаткування доходів є узагальненням щодо всіх платників, і не відповідають прийнятним підходам до цієї проблеми в економічно розвинених країнах; фінансова політика в цьому напрямі відображає зрівнялівський підхід, коли пільги мають практично всі визначені верстви населення, без врахування рівня доходів та реальних витрат. Крім того, чисельність осіб, яким передбачено пільги, є надзвичайно великою, так само як перелік пільг [3].

Відтак, проведені узагальнення і результати власних досліджень дозволили удосконалити класифікацію проблем підвищення трудових доходів населення в Україні:

1. За формою прояву: відсутність у працівників і роботодавців належної мотивації до підвищення трудових доходів; галузева, регіональна та професійна диференціація оплати праці; високий рівень бідності серед працюючої частини населення; поєднання офіційних і тіньових трудових доходів населення.

2. За походженням: недосконалість ЄТС та схем посадових окладів; недоліки правового і колективно-договірного регулювання оплати праці; неузгодженість розмірів заробітної плати найманих працівників з рівнем їхньої кваліфікації та результатами праці; міжгалузеві асиметрії та диспропорції розвитку територій; дискримінація в оплаті праці.

3. За періодичністю виникнення: умовно постійні; змінні.

4. За способом вирішення: ринкові механізми впливу на ринок праці, а також на ринок товарів і послуг; механізми державного регулювання оплати праці, а також державної підтримки розвитку окремих галузей, регіонів та верств населення. :

Р. Шиманська слушно зазначає, що “без участі держави неможливо гарантувати громадянам дохід, який би забезпечував їм нормальне життя незалежно від результатів економічної діяльності підприємства” [22, с. 120]. Усе це обумовлює необхідність зваженого посилення державного регулювання оплати праці, яке має ґрунтуватися на відповідній методологічній основі.

Практично будь-яке дослідження починається з узгодження понятійного апарату. Однак уже на цій стадії виникають певні проблеми: вживані визначення не відображають специфіку поняття “державне регулювання оплати праці”, оскільки однаковою мірою стосуються [8; 18].

Метою державного регулювання оплати праці на сучасному етапі є: створення необхідних умов для забезпечення виконання заробітною платою всіх притаманних їй основних функцій і стримування її необґрунтованого зростання, не пов'язаного з обсягом виробництва продукції (послуг) [22]; забезпечення розширеного відтворення людини і народонаселення, людського розвитку, підвищення рівня і покращення якості життя, формування середнього класу суспільства [8]; забезпечення справедливості оплати праці на основі адекватної оцінки її затрат та результатів; створення можливості для зростання добробуту працівників та їх сімей до рівня передових країн світу на основі безперервного піднесення економіки; формування умов для розширеного відтворення робочої сили [1; 6]; забезпечення високого рівня життя громадян, зменшення соціальної диференціації [18].

Основними засобами державного регулювання оплати праці є: участь у переговорах з укладення Генеральної та галузевих тарифних угод; удосконалення законодавства про працю і трудових угод [23]; установлення мінімальної заробітної плати та інших соціальних норм і гарантій; установлення умов і розмірів оплати праці керівників підприємств державної та комунальної форми власності, працівників підприємств (організацій, установ), що фінансуються чи дотаються з бюджету; регулювання фондів оплати праці підприємств-монополістів; оподаткування доходів працівників [5; 8; 23]; компенсація працівникам втрати частини заробітку у зв'язку із затримками термінів його виплати [5]; індексація доходів населення [5; 8; 22].

Варто відзначити, що вищенаведені засоби передбачають прямий вплив держави на оплату праці населення. Водночас, держава активно використовує непрямі методи регулювання в цій сфері, а саме: визначення загальної економічної стратегії, основних пропорцій суспільного відтворення, пріоритетів соціальної політики; індикативне планування; використання фінансової і кредитної систем; непряме оподаткування [5]; установлення мінімальних соціальних стандартів і гарантій; здійснення бюджетного регулювання соціальної сфери; забезпечення державного соціального страхування; здійснення державної соціальної допомоги [8] тощо.

Проведені узагальнення дозволяють стверджувати, що для вдосконалення державного регулювання оплати праці необхідно здійснити низку заходів, які можна систематизувати за такими напрямками:

1. Реформування системи оплати праці:

– визначення оптимальних співвідношень між тарифними коефіцієнтами; встановлення обґрунтованої різниці в заробітній платі працівників різних розрядів; доповнення та уточнення методики віднесення посад працівників бюджетної сфери до певних розрядів ЄТС [10];

– відновлення положення щодо встановлення розміру посадового окладу працівника I тарифного розряду на рівні мінімальної заробітної плати, а не в ручному режимі [4; 10; 20];

– запровадження єдиної тарифної сітки для працівників усіх організацій, установ і закладів бюджетної сфери;

- віднесення професій і посад не до розрядів ЄТС, а формування кваліфікаційних груп для розроблення єдиної шкали з оплати праці;
- запровадження однакового відносного зростання порозрядних тарифних коефіцієнтів – постійної міжрозрядної різниці;
- забезпечення різниці в тарифних ставках і посадових окладах двох суміжних кваліфікаційних груп не менше 10 %;
- відмова від жорстких рамок ЄТС, побудова її на гнучких засадах;
- присвоєння кожній кваліфікаційній групі не стабільних тарифних коефіцієнтів, а діапазону (вилки) співвідношень в оплаті праці, використання перехресної побудови діапазонів, що дасть змогу індивідуалізувати заробітну плату, повніше врахувати результати праці працівників, їхнє ставлення до роботи, рівень професіоналізму тощо [20].

## 2. Забезпечення достатнього та своєчасної оплати праці:

- встановлення відповідності мінімальної заробітної плати рівню мінімальних життєвих потреб населення [18];
- зменшення до 25 % податкового навантаження на фонд оплати праці;
- відшкодування заборгованості з відсотками, які будуть нараховані за прогресивною шкалою залежно від терміну нарахування [7];
- збільшення фонду оплати праці відповідно до підвищення розміру мінімальної заробітної плати [4];
- запобігання виникненню заборгованості з виплат заробітної плати шляхом надання їй статусу першочергового платежу на підприємствах, запровадження штрафних санкцій у разі несвоєчасної її виплати, а також встановлення системи примусової сплати відсотків роботодавцем найманим працівникам за період її затримки [7; 11; 15; 18];
- збільшення оплати плати шляхом підвищення мінімальних тарифних ставок поза зв'язком з продуктивністю праці слід обмежити жорсткими рамками [4; 6; 17];
- упорядкування законодавства про працю і посилити контроль за його дотриманням, покращення ресурсного та інституціонального забезпечення цього процесу [1; 4; 7];
- детінізація трудових доходів населення і посилення відповідальності роботодавців на виплату заробітної плати “в конвертах” [4; 15; 18];
- перехід до моделі “дорогої робочої сили” [4; 11; 12];
- формування принципово нових підходів до організації виробничих процесів, які повинні бути спрямовані на трансформацію структури собівартості продукції та підвищення в ній частки заробітної плати за рахунок використання нових прогресивних технологій [18];
- мінімізація деформації співвідношень у рівнях середньомісячної номінальної заробітної плати за видами економічної діяльності та в регіональному розрізі [15; 19];
- урахування об'єктивних чинників розміру і структури заробітної плати працівників: кон'юнктуру ринку праці, складність, відповідальність, умови праці, цінність посади, рівень кваліфікації, індивідуальні характеристики працівників, результати праці, результати діяльності підприємства тощо [19].



3. Створення сприятливих умов для збільшення оплати праці:

– захист працівників від необґрунтованих звільнень, неповної офіційної зайнятості та застосування жорсткої системи важелів і механізмів інтенсифікації праці [11; 12];

– визначення розмірів і напрямів використання незарплатних складових оплати праці [13];

– удосконалення системи освіти, підготовки і перепідготовки кадрів, стимулювати роботодавців і працездатних осіб за підвищення якості робочої сили [4; 7; 15];

– забезпечення на підприємстві взаємозв'язку між оплатою праці та результатами господарської діяльності через мотиваційний механізм [7];

– підтримка реального сектора вітчизняної економіки задля збереження існуючих і створення нових високопродуктивних робочих місць [4; 12; 15];

– вжиття заходів щодо раціонального використання сировини та матеріалів, енергозберігаючих технологій для підвищення частки оплати праці в операційних витратах підприємств;

– зменшення навантаження на фонд оплати праці, у т.ч. шляхом перерозподілу платежів і зборів між роботодавцями та найманими працівниками, і зменшення ставок цих внесків;

– впровадження системи матеріального стимулювання мотивації до високопродуктивної праці найманих працівників;

– досягнення раціонального співвідношення між оплатою праці, чистими податками на виробництво та імпорт і валовим прибутком і змішаним доходом у структурі ВВП за категоріями доходу [15];

– сприяння формуванню цивілізованого ринку праці;

– посилення ролі Генеральної та галузевих тарифних угод [4];

– перехід від організації заробітної плати як частки в доході підприємства до заробітної плати як ціни робочої сили [7; 15];

– формування сучасного повноцінного ринку праці та використання ринкового саморегулювання як важливої складової впливу на параметри заробітної плати [1];

– підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади в реалізації законодавчо визначених повноважень, які стосуються формування умов та розмірів оплати праці [1; 7];

– підвищення ефективності механізму індексації сукупних доходів громадян [7; 18].

Розмір трудових доходів залежить від особистих якостей працівника, зокрема його вміння користуватися наявними й створювати нові можливості для отримання матеріальних та моральних вигід під впливом ринкових механізмів і механізмів державного регулювання.

Пропонована класифікація проблем підвищення трудових доходів населення в Україні містить такі складові: форми прояву, походження, періодичність виникнення, спосіб вирішення.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття “державне регулювання оплати праці”, під яким слід розуміти діяльність органів державної влади з вироблення, реалізації та вдосконалення регуляторного впливу на взаємовідносини роботодавців і найманих працівників в сфері оплати праці.

Удосконалення державного регулювання трудових доходів населення можливе за умови реформування системи оплати праці та створення сприятливих умов для її збільшення та своєчасної виплати.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому підвищенню рівня та якості життя населення, а з тим – покращенню соціальної та економічної ситуації в країні.

#### Література:

1. *Безматерных В. Г.* Трудовые доходы: проблемы их регулирования и пути совершенствования в Украине / В. Г. Безматерных, О. И. Ильницкая // Экономика Крыма. – 2012. – № 2. – С. 280–282.
2. *Бражко О. В.* Реформування системи державного пенсійного страхування / О. В. Бражко // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 73–75.
3. *Гордієнко Л. А.* Фінансове регулювання доходів населення : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / Л. А. Гордієнко. – Львів, 2011. – 26 с.
4. *Гулий Р. М.* Трудові доходи населення: сутність та особливості державного регулювання / Р. М. Гулий // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : матеріали IV всеукр. наук.-практ. конф., 11 жовтня 2012 р. ; [за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін.]. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2012. – С. 95–97.
5. Дослідження проблем оплати праці: порівняльний аналіз (Україна та країни ЄС) : [монографія] / [кол. авт.]; за заг. ред. А. М. Колога, Г. Т. Кулікова. – К. : Вид-во КНЕУ, 2008. – С. 110.
6. *Звягільський Ю.* Проблеми державного регулювання заробітної плати в Україні / Ю. Звягільський // Економіка України. – 2011. – № 5. – С. 65–74.
7. *Костишина Т.* Стратегічні пріоритети формування конкурентоспроможної оплати праці / Т. Костишина // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 7. – С. 21–26.
8. *Кролевець О. А.* Державне регулювання доходів населення в контексті формування середнього класу : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / О. А. Кролевець. – Дніпропетр., 2010. – 25 с.
9. *Лебедева С.* Регулирование заработной платы и обеспечение устойчивого экономического развития: методологические и методические подходы / С. Лебедева // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 8. – С. 12–22.
10. *Ломоносов А. В.* Проблеми удосконалення заробітної плати у вищій освіті на основі єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників бюджетної сфери / А. В. Ломоносов // Економіка та держава. – 2012. – № 5. – С. 66–70.

11. *Мельниченко О. А.* Підвищення мінімальної заробітної плати як запорука поліпшення добробуту населення / О. А. Мельниченко // Державне управління та місцеве самоврядування : матеріали X міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 328–329.

12. *Мельниченко О. А.* Підвищення рівня та якості життя населення: механізм державного регулювання : [монографія] / О. А. Мельниченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 232 с.

13. *Поворознюк І.* Оплата праці в процесі трансформації постсоціалістичної економіки / І. Поворознюк // Україна: аспекти праці. – 2012. – № 3. – С. 16–23.

14. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

15. *Сергієнко О.* Заробітна плата як елемент первинних доходів домогосподарств: сучасний стан і тенденції формування / О. Сергієнко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 5. – С. 15–21.

16. *Сергієнко О. М.* Оплата праці і трудові відносини на сучасному етапі / О. М. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 9. – С. 55–59.

17. *Федірко Н.* Державне регулювання оплати праці: світовий досвід і практика для України / Н. Федірко, О. Федірко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 5. – С. 22–30.

18. *Федірко Н. В.* Державне регулювання доходів населення в Україні : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.02.03 “Організація управління, планування та регулювання економікою” / Н. В. Федірко. – К., 2006. – 25 с.

19. *Цимбалюк С.* Диференціація заробітної плати: види, чинники, сучасний стан в Україні / С. Цимбалюк // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 4. – С. 16–22.

20. *Цимбалюк С.* Оплата праці працівників бюджетної сфери: проблеми та перспективи поліпшення / С. Цимбалюк // Україна: аспекти праці. – 2012. – № 3. – С. 10–15.

21. *Цимбалюк С.* Проектування основної заробітної плати: порівняльний аналіз традиційних процедур і грейдуння / С. Цимбалюк // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 7. – С. 9–16.

22. *Шиманська Р.* Державні механізми регулювання заробітної плати в сучасних умовах / Р. Шиманська // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України : зб. наук. пр. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – № 2. – С. 118–126.

23. *Шульгінова Л. А.* Механізми державного регулювання заробітної плати в Україні: складність і складові / Л. А. Шульгінова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 4. – С. 285–291.

УДК 35:332.2

Г. П. ПАСЕМКО

## ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

*Досліджено роль держави у формуванні та регулюванні ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Виявлено, що обмеженість ринкового механізму та зростання негативного впливу людини як головного елемента економічної системи на дотримання балансу між економічними цілями та обмеженими ресурсами вимагають підвищення ролі держави у формуванні та регулюванні ринку земель.*

**Ключові слова:** державне регулювання, ринок земель сільськогосподарського призначення, цінні землі, суспільна цінність землі, земля-товар, земля-капітал.

*The role of the state in the formation and regulation of agricultural land market in Ukraine. Found that the limitations of the market mechanism and increase the negative impact of man as the main element of the economic system on the balance between economic objectives and limited resources require increasing the state's role in the formation and regulation of the land market.*

**Key words:** government regulation, the market for agricultural land, the price of land, the social value of land, land, goods, land-capital.

В якій би формі землевласник не отримував економічний результат, цінність землі для суспільства полягає не лише в можливості вилучення із земельної ділянки її корисності, яка реалізується в процесі товарного виробництва. Тому важко погодитися з поглядом окремих науковців, які вважають, що за основними закономірностями та характеристиками ринок землі не відрізняється від ринку споживчих товарів і факторів виробництва [12, с. 17]. Саме суспільна цінність як діалектична єдність корисності речі для споживача, а також вартості (суспільно-необхідних витрат виробництва) для виробника обумовлює економічний зміст конституційного положення багатьох країн про те, що земля є основою національного багатства і перебуває під особливою охороною держави. Адже земля – не тільки базис для будь-якої людської діяльності, а й простір людського життя взагалі, вона є фундаментальною передумовою його існування, що обумовлює можливість виникнення протиріччя між характером використання землі у виробничому процесі і виниклою унаслідок цього зміною природно-біологічних умов існування людства. У міру залучення землі до виробничого процесу, збільшення чисельності населення і зростання потреби в землі саме як умови безпосереднього існування людини це протиріччя із гіпотетичного перетворюється на реальне.

Вивченню ролі держави щодо регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення присвячувалися дослідження багатьох учених: В. Другак, С. Кваші, В. Семчика, А. Третьяка, Г. Шарого; методологічні основи державного регулювання аграрних відносин складають предмет дослідження таких учених, як А. Діброва, М. Латинін, Т. Лозинська, П. Макаренко, О. Могильний та ін. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої предметної галузі, в Україні поки що не сформовано цілісної концепції державного регулювання ринку землі, що актуалізує необхідність проведення наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає в дослідженні ролі держави у формуванні та регулюванні ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Усе частіше перш, ніж використати землю у виробничих цілях, люди повинні знати, як це позначиться на умовах їх загальнобіологічного та соціального існування. Для характеристики економічного розвитку суспільства набагато важливішим є визначення способу виробництва життєвих благ, а не перелік самих цих благ. Мабуть, і ціннісноорієнтована парадигма економічного розвитку поволі буде трансформуватися в напрямі від визнання людини вищою цінністю до визнання такою цінністю біологічної системи, в якій людина є лише її складовою. У домінуючих економічних моделях людина відірвана від живої природи, навіть використання системного підходу не позбавило економічну теорію певної механістичності в поясненні людської поведінки. Ознакою цього є врахування лише її раціонального начала, що обумовлює активне використання людиною природних ресурсів для отримання необхідних їй життєвих благ. У цьому контексті слухним є зауваження Т. Акімової, що в дійсності людина зв'язана з природою настільки тісно, що не має вибрати жорстку у ставленні до природи стратегію виживання [1].

Майже до кінця ХХ ст. врахування переважно економічного ефекту від використання землі дозволяло робити вибір на користь ринкової форми організації землеробства та пов'язаних із ним галузей. Але останніми роками використання землі набуває більш системного характеру – по-перше, враховується ефективність використання земельних ділянок не лише в межах однієї галузі, а в системі галузей, пов'язаних із використанням землі; по-друге, оцінюються зміни економічних і соціальних умов життя та діяльності людей, обумовлені способом виробництва. Зауважимо, що саме другий аспект такої комплексної оцінки дає змогу акцентувати увагу на тому, що нормалізація змінених на гірше умов життя викликає необхідність здійснення додаткових витрат, розмір яких значно перевищує економічні вигоди, отримані в результаті господарського використання землі.

Слід чітко розуміти, що, роблячи вибір на користь ринку землі, в умовах якого земля набуває якостей товару (нехай і специфічного), а отже, використовується з метою максимізації земельної ренти, ми унеможливуємо або робимо дуже проблематичним узгодження цілей економічного розвитку (навіть при врахуванні соціальних цілей) з можливостями природної системи.

Таким чином, цінність землі – це діалектична єдність таких її природних і економічних якостей, які є передумовою існування біологічної і суспільної форм життя за умови поєднання із землею необхідних для її обробітку інших факторів виробництва – праці та капіталу.

Що стосується купівлі і продажу землі, то цей акт є формою реалізації не цінності або вартості землі, як це може здатися на перший погляд, а зовсім іншого економічного блага – можливості за рахунок землі одержати специфічний грошовий прибуток, прагнення до якого перетворює землю в капітал. Земля спочатку вступає у процес виробництва як дана природою первісна сила, на основі якої здійснюється аграрне виробництво. У зазначеній ситуації вона виступає як земля-матерія, тобто як виробнича сила, дарована природою. Неможливість задовольнити потреби за допомогою лише первісної природної сили землі викликає необхідність виробляти зростаючу кількість продукту завдяки впливу праці людини на стан і продуктивність землі. У ринковій економіці збільшення виробництва продукту ґрунтується на витратах, що набувають форми капіталу. Головними напрямками збільшення землі-капіталу є вкладення у придбання ділянок землі, що вже функціонують як засіб праці, а також поточні витрати, які об'єктивно ведуть до поліпшення властивостей землі.

Збільшення землі-капіталу надає їй рис основного капіталу, особливістю якого є створення можливості отримання надлишкової продуктивності. Цей “надлишок” виступає у формі земельної ренти, яка в свою чергу обумовлює прагнення до отримання власності на землю. Ціна землі, незважаючи на все різноманіття підходів до її визначення, завжди орієнтується на ренту [6]:

$$P = \frac{R}{N} 100\%,$$

де  $P$  – ціна землі, грош. од.;  $R$  – земельна рента, грош. од.;  $N$  – банківський відсоток.

Але об'єктивна неможливість представити ринок землі лише як економіко-правовий феномен, який існує поза межами біологічної системи, стала причиною трансформації процесу ціноутворення в земельній сфері, а внаслідок цього – все тіснішої прив'язки ціни до фізико-географічних і екологічних умов ведення землеробства. Розрахунки, виконані К. Репіним, вказують на наявність тісного кореляційного зв'язку між землезабезпеченням та ціною землі (рисунк) [10, с. 28]. Низька землезабезпеченість, як правило, зумовлює більш виражене переобтяження земельних ділянок, негативні прояви якого вимагають усе вагоміших капіталовкладень на їх подолання, що не може не відобразитись у ціні конкретної земельної ділянки. Крім того, у багатьох країнах світу держава обмежує доступ іноземців на земельний ринок або жорстко контролює їх присутність, тому ціна землі формується переважно під впливом внутрішніх попиту та пропозиції, тобто усунуто зовнішній тиск на ціноутворення.

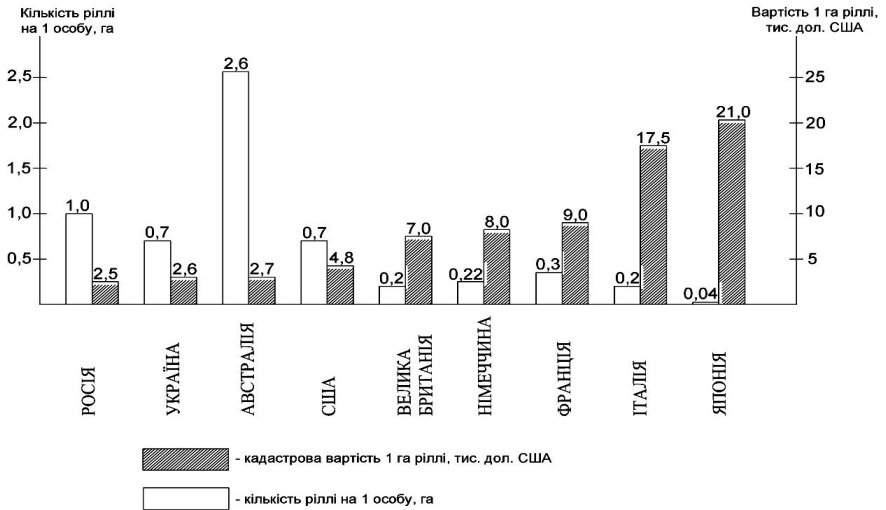


Рисунок. Кадастрова вартість 1 га ріллі та кількість ріллі на одну особу в окремих країнах світу, на початок 2010 р.

Якщо виходити з того, що історія розвитку земельних відносин співвідноситься з історією розвитку товарного господарства від примітивної його форми до сучасної, то логічним буде висновок, що ринок землі був формою організації її переміщення як природного ресурсу, необхідного для ведення господарської діяльності, до більш ефективних виробників. Тому, оцінюючи сучасну роль держави у становленні ринку землі в Україні, слід зазначити, що здійснювані державою перетворення не мають нічого спільного з прогресивним розвитком аграрних відносин.

Очевидно, можна говорити про принципову помилковість позиції реформаторів, яка полягає в обмеженні ролі держави лише її участю у створенні інституційного середовища для зміни відносин власності та усуненні її від регулювання економіки. Але набагато важливіше визначитися з тим, якою ця роль повинна бути в найближчому майбутньому. Принаймні, три обставини спонукають до висновку, що ця роль має бути вирішальною.

1. Обмеженість ринкового механізму, який здатен забезпечити ефективне вирішення економічних задач, але не в силі розв'язати проблеми, що виникають поза межами економічних відносин. На думку В. Милосердова, “ринок по суті є безсилим при розв'язанні таких фундаментальних проблем, як опрацювання економічної політики; регулювання економічних процесів, розвиток освіти та охорони здоров'я; будівництво доріг, забезпечення захисту навколишнього середовища, усесторонній розвиток особистості і, звичайно ж, соціальна справедливість, пов'язана з моральними критеріями і цінностями, розподілом доходів серед членів суспільства, наданням усім рівних шансів” [9, с. 60].

Лише держава може спрямувати ресурси на вирішення цих питань, оскільки для приватного власника вони є неактуальними через існування високих економічних ризиків.

2. Зростання негативного впливу людини як головного елемента економічної системи на дотримання балансу між економічними цілями та обмеженими ресурсами. Емпіричні дослідження та розрахунки багатьох учених доводять, що навіть використання безвідходних технологій і природоохоронних заходів уже не здатні розв'язати проблему взаємовідносин Людини та Природи, не змінюючи не лише способи виробництва, а й самих економічних цілей [1]. Людині, вписаній в економічну систему, важко зрозуміти, що стабілізація взаємовідносин “природа – людина” має відбуватися саме за її рахунок, отже, завдання держави полягає у стримуванні прагнень економічних суб'єктів до все інтенсивнішого використання природних ресурсів з метою задоволення зростаючих потреб сучасного покоління. Саме держава, виходячи із конституційних основ, має подбати про збереження землі як просторового базису для розміщення нащадків і як основного засобу виробництва для них життєвих благ.

3. Існування диференціації дохідності сільськогосподарських підприємств залежно від якості земель, що потребує вирівнювання умов господарювання. Використовуючи для виробничих потреб різні за природною родючістю ділянки землі, що обумовлює різний рівень їх продуктивності та собівартості виробленої продукції, і, вступаючи у відносини обміну за умов рівності ринкових цін для усіх учасників ринку, незалежно від умов господарювання, власники гірших земельних ділянок априорі будуть отримувати менший дохід. Ця обставина є особливо важливою для власників невеликих ділянок, розмір яких не дає змоги нівелювати втрати від використання гірших за якість земельних ділянок.

Неврегулювання цієї проблеми прискорить розорення дрібних землевласників. До того ж у сучасній аграрній політиці України не передбачені заходи, які можуть сприяти вирівнюванню умов ведення господарської діяльності. Проблема розподілу бюджетних коштів на підтримку аграрних товаровиробників, як правило, розглядається в дихотомічній площині, а пошук способів її розв'язання зорієнтовано на отримання відповіді на питання, кому надати допомогу. У підсумку така дихотомія набуває вигляду: “великим підприємствам – малим підприємствам” або “ефективним власникам – неефективним власникам”, а на практиці підтримка здійснюється на основі дотримання принципу рівності, що не відповідає специфіці ринку землі. З цією проблемою надзвичайно тісно пов'язані питання розподілу земельної ренти, яка може виступати в різних формах, що потребує розроблення різних механізмів вилучення її частки на користь усього суспільства.

Оскільки запровадження земельного ринку в Україні здійснювалося без належного нормативно-правового забезпечення та опрацювання наукової концепції його функціонування, тимчасово було призупинено реалізацію права на відчуження земельних ділянок шляхом купівлі-продажу. Скасування існуючого мораторію на купівлю-продаж земельних ділянок і запровадження



повноцінно функціонуючого ринку земель сільськогосподарського призначення вбачається логічним завершенням земельної реформи. Бездіяльність держави в умовах, коли, з одного боку, порушуються базові підвалини права власності, а з іншого – дрібна земельна власність гальмує розвиток продуктивних сил в аграрній сфері економіки, викликає не лише занепокоєння чи критику, а й прагнення знайти більш ефективні шляхи поєднання ринкового та державного механізмів регулювання аграрних відносин [2; 5; 12]. Аналіз численних публікацій дає змогу зробити висновок, що скасування мораторію має здійснюватися з одночасним посиленням “впливу держави на ринок земель, що проявляється в застосуванні низки економічних важелів, які сприяють концентрації земель, особливо сільськогосподарських, формуванню сталих землеволодінь та землекористувань” [12, с. 17].

Слід зазначити, що досвід функціонування вільного ринку сільськогосподарських земель у Росії свідчить не лише про відсутність будь-якого позитивного впливу цього інституту на розвиток аграрних відносин, а й про загострення соціально-економічних проблем, які не вдається розв’язати за допомогою лише ринку. Зокрема академік Російської академії сільськогосподарських наук А. Серков наводить дані, які свідчать, що до прийняття федерального закону “Про оборот земель сільськогосподарського призначення” в Російській Федерації в сільськогосподарському виробництві не використовувалося близько 30 млн га земель, а після його прийняття площа необроблюваних земель збільшилася ще на 5 млн га [11], що, на нашу думку, є наслідком поглиблення проблеми вирівнювання умов господарювання на землях різної якості та розподілу земельної ренти. Разом із цим в Росії прискорилося концентрація земель у руках невеликої частки населення, на підставі чого вчений зробив висновок про реальну мету запровадження земельного ринку – сприяти становленню крупних землевласників “за прикладом промислових галузей” [Там же, с. 137].

Політика держави щодо регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні має враховувати існуючу небезпеку концентрації земельних ділянок у власності тих, хто володіє значним капіталом, тим більше, що цей процес вже розпочався на основі оренди землі. Зрозуміло, що необхідність зняття мораторію на купівлю-продаж земельних ділянок, у першу чергу, продиктована невідповідністю наявного типу аграрних відносин, що склалися в умовах парцельної землевласності, рівню розвитку продуктивних сил, завдяки якому можна вести господарську діяльність на значно більших земельних площах і з суттєво вищою ефективністю. Але при цьому слід зважити на досвід трансформації земельного ринку в розвинутих країнах, який свідчить, що купівля-продаж не є головним елементом сучасного земельного ринку, його основу складають орендні відносини.

Це дає підстави окремим авторам стверджувати, що прозорість операцій з оренди землі є більш важливим чинником у забезпеченні розвитку аграрного виробництва, ніж юридичні права власності на землю [13]. Реальна практика функціонування ринку земель у різних країнах підтверджує цей висновок. Так, за даними В. Меєрса, С. Дем’яненка, Т. Джонсона і С. Зорі [8, с. 65], у

Бельгії, Франції та Німеччині орендується понад 60 % сільськогосподарських угідь, а загалом по 15 країнах ЄС – 40 %, у Канаді – 30 %.

В Україні вже зараз за тіншовими схемами угіддя скуповують не хлібороби, які не мають коштів навіть для власного виживання, а представники невеликого прошарку “нових” землевласників. При цьому, чим більшою є економічна влада великого капіталу і чим більш концентрованим стає аграрне виробництво, тим більшу свободу капітал має у відчуженні ресурсів селян для власних потреб. Вільні від зобов’язань щодо збереження життєвого середовища на селі та відповідальності перед суспільством власники капіталу, вкладаючи його в аграрний бізнес, концентрують земельні ресурси у своїх руках, ігноруючи граничні можливості екосистем. Чим біднішим є “первинний” власник земельних ресурсів, тим простіше “інвесторові” отримати його землю за мізерною ціною, перекававши соціальні й економічні проблеми розвитку сільської місцевості на плечі самих селян [3, с. 109].

До того ж, очікуване в Україні і вже реально існуюче в інших країнах підвищення цін на землю може спровокувати її скуповування для спекулятивних цілей. У законодавстві багатьох країн передбачено низку обмежень щодо операцій купівлю-продажу на земельному ринку з метою запобігання використанню землі як спекулятивного капіталу. Так, у Великобританії дохід від перепродажу земельних ділянок обкладається надвисоким податком, який може сягати 95 % різниці між ціною купівлі та ціною продажу [7]; у Німеччині власник, купивши земельну ділянку, не має права перепродувати її протягом 20 років; в Італії отримані у власність на безоплатній основі земельні ділянки не можна перепродувати протягом 30 років [12]; у переважній більшості країн введені обмеження (Великобританія, США, Іспанія, Бразилія) або повна заборона (Китай, Ізраїль, Естонія, Румунія, Угорщина, Канада) на купівлю землі іноземцями [10]. Показовим є правове запобігання скуповуванню землі у Франції [2, с. 26–27]. Згідно із законом, прийнятим у 1947 р., сільськогосподарськими товаровиробниками у цій країні вважаються ті, хто живе на землі і займається землеробством і тваринництвом, а не землевласники, що проживають у містах. Для сільських жителів права використання землі для ведення сільського господарства ширші, ніж права власників землі. Якщо людина успадкувала землю, а не працює фермером, вона не має пріоритетного права користуватися землею і продавати її.

Науковець С. Майстро, аналізуючи можливість формування спекулятивного земельного капіталу і загрози продажу землі іноземцям після скасування мораторію, наводить приклади Росії та Польщі, в яких при функціонуванні повноцінного земельного ринку не спостерігається масового скуповування земель як вітчизняними, так і зарубіжними власниками капіталу [7]. Погоджуючись із автором щодо беззаперечності цього факту, усе ж слід зазначити, що незначний оборот земель у цих країнах обумовлюється різними причинами. У Польщі – значними обмеженнями щодо землеволодіння та землекористування [10; 12], а в Росії – запутаністю земельного законодавства, яке паралізувало земельний ринок, та абсолютною невідповідністю умов для його функціонування.

На сьогодні в Росії, за даними А. Варламова, “на землях сільськогосподарського призначення не проведена інвентаризація; в межах територій бувших сільськогосподарських підприємств не здійснено розмежування земель, які використовуються сільськогосподарськими організаціями та громадянами на різному праві, у зв’язку з чим ці ділянки не поставлені на кадастровий облік і не зареєстровані; земельні ділянки фонду перерозподілу не виділені в натурі; не проведені землевпорядні роботи з передачі у власність або користування сільськогосподарським організаціям або громадянам несільськогосподарських угідь, розташованих між ділянками продуктивних земель в межах земельних ділянок, наданих їм у власність, а також земельних ділянок, зайнятих належними їм на правах власності будівлями та спорудами та ін.” [4, с. 69–70]. І це при тому, що вільний земельний ринок у Росії функціонує з 2002 р.

Підводячи підсумок результатам проведеного аналізу, слід зазначити, що такі складові елементи власності на землю, як володіння, розпорядження і користування, можуть виступати самостійними об’єктами ринкового обороту. При цьому об’єктивний зміст і ринкова цінність кожного елементу і власності взагалі можуть не збігатися, що є підґрунтям для виникнення спекулятивного обороту землі. Дієвість державного регулювання ринку землі проявляється лише тоді, коли воно зорієнтовує землевласника на господарське використання землі, де проявляється об’єктивний зміст власності.

Саме на цій концептуальній основі ґрунтується європейський досвід регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення, який має бути орієнтиром для подальшої трансформації усієї системи державного регулювання аграрних відносин в Україні.

У ході проведення дослідження виявлено декілька обставин, що спонукають до висновку про підвищення ролі держави у формуванні та регулюванні ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, а саме: а) обмеженість ринкового механізму, який здатен забезпечити ефективне вирішення економічних задач, але не в силі розв’язати проблеми, що виникають поза межами економічних відносин; б) зростання негативного впливу людини як головного елемента економічної системи на дотримання балансу між економічними цілями та обмеженими ресурсами; в) існування диференціації доходності сільськогосподарських підприємств залежно від якості земель, що потребує вирівнювання умов господарювання.

Виходячи з того, що окремі складові елементи власності на землю, такі як володіння, користування й розпорядження можуть виступати самостійними об’єктами ринкового обороту, але при цьому об’єктивний зміст і ринкова цінність кожного елементу і власності в цілому можуть не співпадати, виникають можливості для здійснення спекулятивного обороту землі. У зв’язку з цим, про дієвість державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення можна говорити лише в тому випадку, коли воно зорієнтовує землевласника на господарське використання землі, де проявляється об’єктивний зміст власності. Цей концептуальний підхід, характерний для європейської практики державного регулювання земельного

ринку, має бути орієнтиром для подальшої трансформації цієї системи державного регулювання аграрних відносин в Україні.

Література:

1. *Акимова Т. А.* Экономика устойчивого развития : учеб. пособ. / Т. А. Акимова, Ю. Н. Мосейкин. – М. : ЗАО “Издательство Экономика”, 2009. – 430 с.
2. *Бабміндра Д.* Ринок землі: видимі й приховані ризики / Д. Бабміндра, А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 9–15.
3. *Бородіна О.* Аграрна політика України: витоки, сучасний стан і нові можливості в контексті інституціоналізму та викликів глобалізації / О. Бородіна // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 94–111.
4. *Вармалов А. А.* Формирование правовой базы земельных отношений в условиях аграрной реформы России / А. А. Вармалов // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 65–70.
5. *Ерве Ж.-Ж.* Найкраще для України сьогодні – продовжувати мораторій, допомогти фермерам / Ж.-Ж. Ерве // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 26–27.
6. *Лактіонова Г. П.* Проблема оцінки та визначення ціни землі в умовах ринку / Г. П. Лактіонова // Зб. наук. праць ЛНАУ. – 2004. – № 37 (49). – С. 9–14.
7. *Майстро С. В.* Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [монографія] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 240 с.
8. *Меєрс В.* Зміна фокуса аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху вперед / В. Меєрс, С. Дем’яненко, Т. Джонсон, С. Зоря // Збірник наукових праць. – К. : КНЕУ, 2005. – 171 с.
9. *Милосердов В. В.* Особенности земельной реформы в Российской Федерации / В. В. Милосердов // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 58–64.
10. *Репін К.* Досвід розвитку ринку сільськогосподарських земель країн Європи та фактори, що на нього впливають / К. Репін // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 7. – С. 26–29.
11. *Серков А. Ф.* О мерах государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения / А. Ф. Серков // Государственное регулирование развития АПК и земельные отношения в России: сборник по материалам “Круглого стола” в рамках конф. “Ломоносовские чтения” ; под ред. С. В. Киселева. – М. : Эконом. ф-т ТЕИС, 2005. – С. 23–27.
12. *Шарий Г.* Складові концепції державного регулювання і розвитку ринку земель / Г. Шарий, Ю. Микитенко, Т. Банна // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 16–21.
13. *Lermon Z.* Land Policy and Evolving Farm Structures in Transition Countries / Zvi Lermon, Csaba Csaki, Gersbon Feder // The World Bank Development Research Group, Rural Development. – 2002. – № 2. – P. 64–66.

Надійшла до редколегії 21.12.2012 р.

УДК 351.82; 332.02

В. Ю. БАБАЄВ, Д. Ю. ДРОЖЖИН

**МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
ДЕРЖАВНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ**

*Розглянуто послідовність розробки та реалізації державних і регіональних цільових програм, досліджено використання методик прогнозування при розробці програм, запропоновано створення електронного центру прогнозно-аналітичного супроводу, визначено можливості використання методології P2M для управління цільовими програмами.*

**Ключові слова:** державна цільова програма, регіональна програма, прогнозування, Форсайт, методологія P2M, електронний центр прогнозно-аналітичного супроводу.

*The article considers the sequence of development and implementation of national and regional target programs researched using forecasting techniques in program design, proposed the creation of e-center forecasting and analytical support, identified the possibility of using the methodology P2M for managing targeted programs.*

**Key words:** state program, regional program, forecasting, foresight, methodology P2M, electronic center forecasting and analytical support.

Сьогодні органами державної влади та органами місцевого самоврядування розроблено та затверджено значну кількість цільових програм, проте результативність їх реалізації та ефективність програмних заходів досить низька, що обумовлено численними факторами, зокрема проблемами своєчасного фінансування програмних заходів у повному обсязі, зловживаннями виконавців, невідповідністю планових показників використаним засобам тощо. Подолати ці та інші проблеми можна за рахунок удосконалення методології розробки цих програм і реалізації сучасних концепцій управління їх розробкою та реалізацією.

Питання розробки, реалізації та оцінки результативності державних та регіональних програм були в полі зору таких учених, як В. Бабаєв, З. Варналій, М. Латинін, Н. Лега, В. Тергичка, О. Чемерис та ін. Проте подальших досліджень потребують питання удосконалення розробки та методології управління державними та регіональними програмами.

Мета статті – висвітлення методологічних аспектів удосконалення розробки та реалізації державних і регіональних цільових програм.

Відповідно до законодавства, державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням

коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [6]. Регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованими на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку АРК, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік [9].

У загальному вигляді розробка цільових комплексних програми відбувається у такій послідовності: формується перелік найважливіших проблем, виділяється певна проблема та окреслюється завдання на розробку програми для її вирішення; уточнюються кількісні параметри, що характеризують цілі програми, і визначаються завдання її реалізації за окремими періодами; формується перелік завдань і комплекс заходів для реалізації програми (перелік основних завдань встановлюється, виходячи з побудованої ієрархії цілей, для кожного завдання розробляються послідовні етапи їх виконання); розраховуються основні показники і ресурсне забезпечення програми, формуються переліки матеріальних ресурсів з указанням постачальників і отримувачів, визначається економічний ефект; здійснюється оформлення програмних документів, узгодження і затвердження програми [7].

Основними стадіями розроблення та виконання регіональних цільових програм є ініціювання розроблення регіональної цільової програми; підготовка проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також головних виконавців; здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми, визначення головного розпорядника коштів; затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону; організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням; здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми [9].

На практиці голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження, яким утворює робочу групу з розробки проекту програми та затверджує її персональний склад; доручає робочій групі розробити проект Програми та подати її на розгляд колегії адміністрації, а також установлює строк подання проекту Програми; визначає структурний підрозділ адміністрації, на який буде покладено координацію виконання розпорядження та роботи з розробки проекту програми.

У такому випадку основні етапи розробки і реалізації регіональних цільових програм є такими: ініціювання розробки проекту програми та створення робочої групи з підготовки проекту програми; підготовка календарного плану розробки проекту програми для робочої групи; інформаційний супровід підготовки проекту програми; підготовка концепції

програми та її громадське обговорення; підготовка проекту програми та його громадське обговорення; експертиза та погодження проекту програми структурними підрозділами адміністрації; розгляд і схвалення проекту програми на колегії адміністрації та подання проекту програми на розгляд відповідної місцевої ради; розгляд проекту програми постійними комітетами місцевої ради; затвердження проекту програми місцевою радою; імплементація заходів програми у щорічну програму соціально-економічного розвитку області та включення видатків для виконання заходів програми у проект відповідного місцевого бюджету; проведення конкурсного відбору виконавців заходів програми; організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; підготовка звітів про результати виконання програми [10].

Реалізація державних і регіональних цільових програм на сьогодні є проблемним питанням, що обумовлено комплексом негативних факторів, зокрема, ігноруванням розробниками базових принципів результативного програмного управління; розмитістю цілей і неконкретністю завдань програм; відсутністю пріоритетів і конкурсних процедур відбору програмних заходів; відсутністю відповідальності за невиконання програм [3, с. 13]; несвоєчасне та неповне фінансування програмних заходів; нецільове використання виділених коштів; неврахування при розробці програм принципу оптимального використання наявних ресурсів; неузгодженість заходів і недостатня скоординованість суміжних програм; обмеженість використання кількісної оцінки ефективності та результативності програмних заходів; неефективність контролю перебігу виконання та результативності програмних заходів; переобтяження заходами, які не відповідають головним цілям та завданням цільової програми; розуміння державних цільових програм як орієнтиру, який може змінюватись у часі, що викликає необов'язковість виконання їх заходів та ін. [4].

На нашу думку, більшість негативних факторів можна поділити на дві групи: проблеми розробки державних і регіональних цільових програм і проблеми управління реалізацією і вдосконаленням цих програм.

Проблеми розробки програм охоплюють обґрунтування цільових орієнтирів (проблеми середньо і довгострокового прогнозування та ін.), вибору оптимальних заходів впливу (за критеріями ефективності та результативності), визначення реальних джерел фінансування, кількісної та якісної оцінки наслідків реалізації (або не реалізації) заходів програми та ін.

Проблеми управління реалізацією і вдосконаленням цих програм обумовлені вибором методології проектного менеджменту.

Прогнозні цільові орієнтири програм, як правило, беруть із стратегій розвитку, державних прогнозів, національних програм та ін.

Проекти Державної програми економічного і соціального розвитку України та Державного бюджету України на відповідний рік розробляються на основі Державного прогнозу економічного і соціального розвитку України, який є системою кількісних показників і якісних характеристик розвитку макроекономічної ситуації в країні на визначений період, що охоплює

формування структури економіки і соціальної інфраструктури, обсягів виробництва товарів і послуг і їхнього споживання, зовнішньоекономічної діяльності [11, с. 337].

Відповідно до законодавства, розробниками державних прогнозів є Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [5]. Окрім офіційного прогнозу економічного і соціального розвитку України, міністерство економічного розвитку і торгівлі спільно з основними прогнозуючими організаціями (урядовими установами, міжнародними фінансовими організаціями, науково-дослідними інститутами, аналітичними центрами, недержавними організаціями тощо) забезпечує розробку “Консенсус-прогнозу” – усередненого значення основних прогнозних показників економічного розвитку України, які розраховані на основі експертних оцінок опитування учасників “Консенсус-прогнозу” [13].

Прогнозування окремих напрямків регіонального розвитку є основою для розробки регіональних цільових і комплексних програм, прогнозування майбутнього стану галузей економіки використовується для формування стратегій та розробки державних програм розвитку, результати макроекономічного прогнозування обумовлюють стратегію розвитку економіки та країни. Основним методом державного економічного прогнозування сьогодні є використання таблиць міжгалузевого балансу (витрат-випуску), що являють собою систему взаємопов’язаних таблиць (матриць) пропозиції ресурсів та їх використання, відображають склад витрат і формування ресурсів кожного виду товарів і послуг та використання товарів і послуг у виробничому споживанні, кінцевому споживанні, валовому нагромадженні, експорті. Ці таблиці розробляються за 38 видами економічної діяльності, публікуються через рік після звітного періоду і є економіко-математичною моделлю, яка описується системою рівнянь, кожне з яких відображає балансові співвідношення між виробництвом обсягів продукції та сукупною потребою в цій продукції. Хоча таблиці “витрати-випуск” відстають від реального економічного процесу принаймні на один рік, але використання їх структурних співвідношень дозволяє отримати цілу низку важливих для економічного управління розрахунків [6].

Обґрунтування цільових орієнтирів державних і регіональних програм неможливе без використання такого методу прогнозування, як моделювання. Вчені виділяють такі типи моделей: статичні та динамічні; макромоделі (з великою кількістю параметрів, що описують складні сутності суспільних явищ) та мікромоделі (які досить докладно характеризують окремі об’єкти). Моделі вибудовуються двома шляхами: через певну низку емпіричних узагальнень, що стосуються вузького кола даних та на основі співвідношення теоретичних побудов з емпіричними вихідними даними. Модель може бути подана як рівняння, набір правил, таблиця відповідностей між значеннями певних ознак тощо [5].



Найчастіше застосовують трендові та імітаційні моделі. Залежними ознаками в трендових моделях є певні характеристики модельованого процесу, незалежною характеристикою є час, який найчастіше вимірюється календарним роком. Вихідними даними для побудови моделі є значення модельованої ознаки в послідовні періоди часу. Трендові моделі будують у вигляді математичних функцій і не можуть бути засобом виявлення причинно-наслідкових зв'язків. Основною метою таких моделей є оцінка тенденції досліджуваного процесу і прогнозування його розвитку в майбутньому. Імітаційні моделі відображають взаємодію між різними факторами та об'єктами, які пов'язані з досліджуваним процесом. Зазвичай імітаційна модель подається графічно у вигляді блок-схем, які відображають структуру взаємозв'язку її елементів, а також у вигляді рівнянь, що описують відносини між вказаними ознаками, і реалізується за допомогою програмних продуктів. Імітаційне моделювання дає змогу розв'язати проблеми експерименту, оскільки можна "програвати" різноманітні варіанти розвитку процесу, прогнозувати його перебіг за різних запрограмованих умов [5].

При розробці державних і регіональних цільових програм доцільно використовувати трендові моделі з побудовою інтервалів довіри. Це можуть зробити спеціалісти органів державної влади та місцевого самоврядування використовуючи пакет програм Microsoft Office Word та Microsoft Office Excel.

Методику побудови трендової моделі можна показати на такому прикладі: на основі даних Державної служби статистики щодо доходів та витрат населення за 10 років (з 2001 по 2011 рр.), використовуючи Microsoft Office Excel 2010 можна побудувати трендову модель для доходів населення, яка має такий вигляд:  $y = 4801 + 993,4 * x + 348,35 * x^2$ , де  $x$  – фактор часу. Точковий прогноз для 2012 та 2013 рр. буде утворюється при підстановці у рівняння тренду номерів вказаних років (нумерація для даного прикладу йде від 2001 р.): доходи населення в 2012 р. можуть скласти 57158,75 млн грн, у 2013 р. – 66884,2 млн грн.

Інтервал довіри для кожного прогнозного року можна визначити за допомогою такої формули:

$$I_{y\_прогн} = y_{прогн.точ} \pm t \cdot \sqrt{\frac{\sum (y - y_{розн.})^2}{n - m}} \cdot \left( \sqrt{\frac{(n+1)}{n} + \frac{3(n+2p-1)^2}{n(n^2-1)}} \right),$$

де,  $I_{y\_прогн}$  – прогнозний інтервал;  $y_{прогн.точ}$  – точкове прогнозне значення показника;  $t$  – коефіцієнт довіри за розподілом Стюдента;  $y$  – фактичні значення досліджуваного показника;  $y_{розн.}$  – теоретичні значення показника, обчислені за допомогою рівняння тренду;  $n$  – кількість років передісторії;  $p$  – горизонт прогнозування;  $m$  – кількість параметрів рівняння тренду.

У наведеному прикладі доходи населення в 2012 р. з імовірністю 95 % складуть від 53303,86 млн грн до 61013,64 млн грн; у 2013 р. з тою ж імовірністю доходи населення можуть скласти від 62879,29 млн грн до 66884,20 млн грн.

Ця методика є досить простою для використання, проте вона дає вірогідні результати лише на короткостроковій перспективі. Тож для обґрунтування показників середньо- та довгострокових програм потрібно використовувати інші методи прогнозування, зокрема методи експертних оцінок з можливою побудовою імітаційних моделей.

При розробці державних і регіональних цільових програм можна використовувати методологію технологічного прогнозування, яка у своїй основі має методи експертних оцінок. Основним інструментом технологічного прогнозування в багатьох країнах є Форсайт, що визначається як процес побудови бачення майбутнього науки, технологій, економіки та суспільства з метою ідентифікації зон стратегічних досліджень і нових технологій, які можуть принести найбільші економічні та соціальні вигоди країні [8].

У світі використовуються три основні методології Форсайту: метод Дельфі; метод критичних технологій; метод панелей або цільових груп експертів. Загальна модель Форсайту передбачає створення для управління і реалізації програми керуючого (головного) комітету, експертного комітету, робочих підгруп та структур, що займаються поширенням результатів. До складу секцій експертного комітету можуть входити представники наукового співтовариства, ділових кіл, урядової адміністрації. Універсальною методикою, апробованою в багатьох країнах світу, є “Національна технологія Форсайту”, основою якої є проведення круглих столів, опитувань, семінарів, конференцій, нарад, створення інтерактивних сайтів, панелей експертів та ін. [8; 15, с. 112].

Слід відмітити, що прогнозування потрібне не тільки при обґрунтуванні стратегічних та ін. цілей. Програми містять комплекс тих чи інших заходів, тож прогнозування необхідне для кількісної та якісної оцінки наслідків реалізації (чи застосування) або не застосування (чи часткового застосування) того чи іншого заходу як окремо, так і в комплексі з іншими. Науково обґрунтоване судження про результати використання інструментів впливу в майбутньому (з певною імовірністю) дозволить обирати саме ті методи впливу, які мають найменші імовірні ризики та найбільші імовірні результати.

Такий підхід до використання методик прогнозування при розробці державних і регіональних цільових програм потребує організаційних змін. Фахівці органів державної влади та місцевого самоврядування повинні не самотужки будувати комплекс прогнозів, необхідних для розробки та реалізації програми, а на основі постійної та активної співпраці з висококваліфікованими спеціалістами наукових, навчальних та дослідницьких установ.

На наш погляд, для вдосконалення прогнозування на регіональному рівні доцільно створити електронний (віртуальний) центр прогнозно-аналітичного супроводу функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, який буде розподіляти аналітично-прогнозні роботи серед вузькоспеціалізованих, висококваліфікованих виконавців та координувати їх роботу (зокрема, у формі електронного зв'язку). Такий центр можна створити у складі обласної державної адміністрації, або у складі регіональних інститутів Національної академії державного управління при Президенті України.

Водночас, це вимагає запровадження виконання аналітичних робіт на договірній основі, визначення міри відповідальності виконавців за неякісне виконання замовлення, обов'язкового залучення фахівців у сфері державного управління та ін. Виконавцями доцільно визначати не окремих фахівців, а науково-дослідні та науково-консультаційні центри при профільних кафедрах ВНЗ, які спеціалізуються за необхідним напрямом. Однією з функцій такого електронного центру має бути організація безперервного електронного інтерактивного навчання керівників та головних спеціалістів органів державної влади на їх робочому місці за тематичними запитами (відповідно до конкретних управлінських ситуацій).

Ураховуючи складність прогнозно-аналітичних робіт, їх широкое використання та значний вплив на результати прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління, на нашу думку, доцільним є включення до програм підготовки магістрів державного управління та державної служби вивчення методологічних основ прогнозування у сфері державного управління.

Управління розробкою та реалізацією державних і регіональних програм необхідно будувати на основі методології P2M.

P2M (Project and Program Management for Enterprise Innovation) – це новаторська рамкова методологія управління програмами і проектами в рамках організації. Відмінність цієї методології полягає в орієнтованості не на продукт, а на покращення організації в результаті виконання проектів.

Відповідно до цієї концепції, необхідно формувати таку адекватну і прогнозну стратегію, яка базується на декількох місіях проектів, і створювати на їх основі програми. Програма складатиметься з окремих проектів, кожен з яких представляється у вигляді структур і описів процесу реалізації, які в сукупності будуть спрямовані на реалізацію місії програми [14, с. 15].

Метод розробки програми може бути заснованим на феномені альтернативного вибору, в якому гнучкість вибору, що забезпечується на всіх стадіях виконання проектів, спрямована на зменшення невизначеності, що впливає на проект, а оцінка ступеня ризику виконується за допомогою використання спеціалізованої методології аналізу варіантів реального інвестування. Наприклад, як альтернативи для проектів у промисловості, можуть бути прийняті: метод відстрочки “вдалого” рішення для всієї програми або для певного компоненту проекту в умовах невизначеності, а також підхід, заснований на пофазовому виконанні проекту.

При проактивному застосуванні методу альтернативного вибору, управління проектами, які складають програму, стає ефективнішим, якщо їх поділити на невеликі модульні проекти для збільшення гнучкості реагування на зміни в оточенні. Це є кращим варіантом, ніж їх здійснення як окремі непов'язані проекти.

Також ефективним було б перевизначення спочатку окремих проектів у програму модульних проектів і виконання інтегрованого управління. Перехід на модульні проекти з метою адаптації до змін в оточенні привело б до задоволення потреб у вирішенні складних соціальних проблем, скороченню життєвого циклу проекту і збільшенню гарантій повернення інвестицій, визначених місією [Там же, с. 18].

Використання при розробці державних і регіональних цільових програм сучасних методик прогнозування для визначення цільових орієнтирів та вибору найменш ризикових та найбільш результативних інструментів впливу, разом з застосуванням методології Р2М для управління програмами дозволить покращити якість цих програм та підвищити їх результативність. Подальших досліджень потребують питання управління ризиками реалізації програм, вдосконалення механізмів фінансування їх заходів та ін.

#### Література:

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України станом на 5 груд. 2010 р. // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. Про державні цільові програми : Закон України станом на 10 груд. 2012 р. // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-15/print1356029603065549>.
3. *Бабаєв В. М.* Програмні механізми розв’язання проблем регіонального розвитку України / В. М. Бабаєв // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр., 2008. – № 1. – С. 13–19.
4. *Бабаєв В. Ю.* Розробка цільових програм як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону / В. Ю. Бабаєв, А. І. Фартушна // Еволюція української державності: соціально-економічні, політичні, культурні аспекти : матеріали всеукр. конф. – Х. : ХІФ УДУФМТ, 2009. – С. 155–159.
5. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
6. Загальна характеристика таблиць “витрати-випуск” (міжгалузевого балансу) як економіко-математичної моделі економіки. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=75024&cat\\_id=38738](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=75024&cat_id=38738).
7. *Калетнік Г. М.* Державне регулювання економіки / Г. М. Калетнік. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/1982071938704/ekonomika/organizatsiya\\_rozrobki\\_tsilovih\\_kompleksnih\\_program](http://pidruchniki.ws/1982071938704/ekonomika/organizatsiya_rozrobki_tsilovih_kompleksnih_program).
8. *Кваша Т. К.* Форсайтні дослідження в Україні / Т. К. Кваша // Актуальные проблемы научно-технологической и инновационной политики в контексте формирования общеевропейского научного пространства: опыт и перспективы : материалы междунар. симпоз. (Киев, 16-17 июня 2010 г.). – К. : Феникс, 2010. – С. 236–238.
9. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=48438](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=48438)
10. Методичні роздаткові матеріали щодо розробки регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства. – К., 2012. – 87 с.
11. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : підручник / [В. М. Геєць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін.]. – 2-ге вид. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2008. – 396 с.

12. Стандарти управління проектами. – Режим доступу : <http://info.pmc-club.org/standarty>.
13. Україна: перспективи розвитку : консенсус-прогноз. – 2010. – Вип. 25. – 28 с. – Режим доступу : [www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=73499](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499).
14. Управління інноваційними проектами та програмами. Методологія : МФУ 75.1 – 00013480 – 29.12:2010 / [Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв, А. І. Мярковський та ін.] ; Стандарт Міністерства фінансів України. – К., 2010. – 44 с.
15. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106–119.

*Надішла до редколегії 26.12.2012 р.*

УДК 35: 336.761

О. В. КІКТЕНКО

## НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ

*Визначено напрями розвитку фондового ринку з боку держави, обґрунтовано державне регулювання підвищення рівня прозорості фондового ринку, розглянуто розвантаження накопичених системних проблем фондового ринку.*

**Ключові слова:** фондовий ринок, державне регулювання, ефективність, розвиток, діяльність, відновлення, інфраструктура, функціонування, держава.

*In this article the Capital Market Development of the state, justified government regulation increased transparency stock market considered unloading accumulated systemic problems in the stock market.*

**Key words:** stock market, government regulation, efficiency, development, operation, recovery, infrastructure and functioning of the state.

Прозорість фондового ринку – ключове слово, яке сьогодні зустрічається у програмних документах різних країн і міжнародних інституцій. Дотримання принципу прозорості фондового ринку стає вже не науковою абстракцією, а реальною практикою в розвинутих країнах. Водночас, в Україні поширюються зворотні явища – порушення прав громадян і суб'єктів підприємництва на доступ до інформації щодо стану фондового ринку, численні змови професіоналів ринку, поширення явищ інформаційної асиметрії. Отже, виникає завдання привести відповідно до потреб ринкової практики інституціональну

основу діяльності фондового ринку та його учасників, а також забезпечити його належну реалізацію.

Дотрейдингова прозорість передбачає доступ до інформації про ціни та обсяги цінних паперів до здійснення торгів на фондових ринках, вона тісно пов'язана з розкриттям інформації про емітенти і професіоналів ринків. Основні акценти при формуванні засад дотрейдингової прозорості робляться на вдосконаленні корпоративного управління, установлення правових засад діяльності професіоналів ринку, полегшення процедур доступу до інформації. Посттрейдингова прозорість фондового ринку забезпечується розкриттям інформації про ціни та обсяги торгів цінними паперами, що вже мали місце. Вона означає передусім, що весь процес торгів є “чистим” за процедурами і відбиває ринкові закономірності попиту і пропозиції, а після здійснення торгів уся інформація стає доступною для широкого загалу. Водночас, ця категорія показує ступінь організації роботи організованого ринку.

У процесах забезпечення прозорості фондового ринку важливо досягти потрібного компромісу. Повна непрозорість ринку стримує інвесторів і робить ринок неефективним. З іншого боку, вимога надмірного відкриття інформації заганяє емітентів і професіоналів ринку на “чорний” або “сірий” ринок, стимулює надмірний розвиток позабіржової торгівлі. Як визначає Орган регулювання фінансових послуг Великої Британії (Financial Services Authority – FSA), “прозорість має трактуватись як помічник у справі досягнення ринкової ефективності та захисту інвесторів, однак не покласти їм край. Максимум прозорості не означає досягнення її оптимуму” [2].

Державна політика розвитку фондового ринку, як і будь-яка інша сфера регулювання, має свої особливості, які знайшли відображення в численних публікаціях відомих українських і зарубіжних авторів. Серед плеяди відомих учених, що займалися питаннями регулювання фінансового ринку, необхідно зазначити В. Гейця, І. Лютого, В. Мельника та ін.

Мета даної роботи є визначити напрями розвитку фондового ринку з боку держави, обґрунтувати державне регулювання підвищення рівня прозорості фондового ринку, розглянути розвантаження накопичених системних проблем фондового ринку.

У реформування вітчизняного фондового ринку, насамперед, має бути покладена робота із розвантаження накопичених системних проблем, до яких зокрема потрібно віднести:

- 1) нерозвиненість і диспропорційність у структурі фондового ринку;
- 2) посилення спекулятивного й короткострокового характеру основних операцій, які здійснювалися на українських фондових біржах;
- 3) посилення негативного зовнішнього впливу на вітчизняний фондовий ринок.

Одним із ключових документів, який має бути покладений в основу концепції реформування фондового ринку, є Програма розвитку фондового ринку України на 2011 – 2015 роки (далі – Програма). Зазначимо, що дія такої Програми дозволить системно підійти до вирішення багатьох проблем,

що зазначені вище. Водночас деякі положення документу прописані не зовсім вдало та потребують доповнення.

Одним із напрямів розвитку фондового ринку, як це зазначено у Програмі, є збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку. Запровадження в українське законодавство найкращих практик і стандартів корпоративного управління доповнити пунктом: “запровадження в українське законодавство та практику правозастосування європейських стандартів”. Стосовно стимулювання розвитку іпотечних цінних паперів через розширення їх пропозиції та вдосконалення ринкової інфраструктури, зокрема шляхом посилення ролі Державної іпотечної установи на вторинному іпотечному ринку, розширення її функцій як оператора вторинного іпотечного ринку доцільно доповнити пунктами: для подолання надмірної валютизації, розриву ліквідності та обмеженості ресурсної бази запровадити використання житлово-контрактних заощаджень шляхом врахування їх у проект Закону України “Про Житлові будівельні заощадження в Україні”; запровадити формування емітентами структурованих іпотечних облігацій спеціальних резервних фондів

Другим напрямом розвитку фондового ринку, як це зазначено у Програмі, є вдосконалення ринкової інфраструктури та засад саморегулювання, забезпечення їх надійного і ефективного функціонування. Засади саморегулювання не можуть “ефективно функціонувати”, а на фондовому ринку передусім важливо забезпечити надійність фінансової інфраструктури, оскільки сам фондовий ринок являє собою елемент ринкової інфраструктури.

Із назви напряму і проблематики виділено такі завдання: консолідація біржової системи фондового ринку; модернізація депозитарної системи України, системи клірингу та розрахунків за договорами щодо цінних паперів; підвищення вимог до професійної діяльності та якості послуг, що надаються на фондовому ринку; удосконалення саморегулювання на фондовому ринку.

Основними проблемами фондового ринку окреслена проблема “слабкої взаємодії фондових бірж з інституціями виконання біржових договорів”. Отже, вдосконалення фінансової інфраструктури має передбачати державний вплив на формування якісно нової правової основи здійснення та оформлення операцій на фондовому ринку. Це, зокрема, обумовлено і в міжнародних документах, зокрема в матеріалах Комітету фінансової стабільності [3]. Отже, першим завданням, яке в межах розвитку фінансової інфраструктури має бути поставлене, може мати таку редакцію: “реформування інституціональної основи виконання біржових операцій”.

В умовах невизначеності в депозитарній системі та невирішення питання щодо набуття статусу центрального депозитарію претендентами на модернізацію депозитарної системи України не варто поєднувати ці два важливі напрями. Отже, завдання – модернізація депозитарної системи України – може бути самостійним напрямом, в якому мають бути вирішені питання створення Центрального депозитарію цінних паперів, визначення принципів і механізмів його функціонування; визначення аспектів його взаємодії з Міжнародною

організацією комісій з цінних паперів (IOSCO), Міжнародним центральним депозитарієм цінних паперів (International Central Securities Depository (ICSD)), Європейською групою центрального депозитарію цінних паперів (European Central Securities Depository Group), Асоціацією з євразійських центральних депозитаріїв цінних паперів (Association of Eurasian Central Securities Depositories) та іншими структурами.

Важливим напрямом поглиблення реформ фінансового сектора України є упорядкування питання щодо центрального депозитарію, зокрема щодо визначення консолідуючої структури на основі державного Національного депозитарію України. Загальносвітова практика засвідчує, що в розвинених країнах, як правило, існує єдиний депозитарій, і зазвичай він знаходиться у приватній власності. Так, для розвинених країн ЄС найбільш застосованою моделлю є організація єдиного центрального депозитарію цінних паперів, при цьому для країн, з менш розвиненими фінансовими ринками характерним є утримання двох та більше зберігачів цінних паперів (табл.).

Таблиця

Модель організації центральних депозитаріїв цінних паперів у країнах ЄС [4]

<i>Депозитарій</i>	<i>100 % приватна власність</i>	<i>Менше, ніж 50 % знаходиться в приватній власності (Центральний банк – основний власник)</i>	<i>100 % державна власність</i>
<b>Країни з єдиним центральним депозитарієм</b>			
Єдиний центральний депозитарій цінних паперів	Австрія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Люксембург, Голландія, Швеція, Велика Британія	Латвія, Люксембург	Кіпр, Мальта
<b>Країни з двома центральними депозитаріями</b>			
Єдиний центральний депозитарій для корпоративних цінних паперів і єдиний депозитарій центрального банку для державних цінних паперів	Бельгія, Греція, Ірландія, Латвія, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія,	Болгарія, Польща	–

Також у країнах ЄС існують окремі випадки організації центральних депозитаріїв цінних паперів. Так, Чехія має три депозитарії (два приватні депозитарії – для корпоративних цінних паперів, один – у власності центрального банку для державних цінних паперів). Іспанія володіє чотирма приватними депозитаріями (для корпоративних і державних цінних паперів одночасно), в яких частка центрального банку складає 5 %.



У країнах, що розвиваються, застосовуються різні моделі організації центральних депозитаріїв цінних паперів. Так, чотири країни в СНД мають єдиний центральний депозитарій для корпоративних і державних цінних паперів; у Грузії і Молдові центральний депозитарій на 100 % приватний, у Казахстані – на 51 % приватний (49 % у власності Центрального банку), в Білорусі – 100 % державна власність. РФ має два депозитарії для корпоративних і державних цінних паперів; один з них на 100 % приватний, інший приватний, але із значною часткою власності Центрального банку (менше 50 %). Серед інших країн, що розвиваються, Аргентина, Бразилія, Чилі й Південна Корея мають єдиний 100 % приватний центральний депозитарій.

Важливо зазначити переваги єдиного депозитарію, які полягають в економії за рахунок масштабу від величезної маси транзакцій, що створює позитивні умови для консолідації функцій управлінських підрозділів ринку цінних паперів (зниження вартості), а також консолідації функцій депозитарію і клірингу, які дозволяють знизити ризики. В Україні вже сформувалось усвідомлення того, що транспарентність фондового ринку є необхідною умовою його розвитку. Напрацьована і відповідна нормативно-законодавча база, яка врегульовує питання прозорості фондового ринку. Зокрема, у Господарському кодексі України, Законах України “Про цінні папери та фондовий ринок”, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про акціонерні товариства” та багатьох інших розкриттю інформації на фондовому ринку присвячено статті і навіть розділи. Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку розробила і затвердила численні нормативні акти із зазначених питань [1].

Основні заходи щодо підвищення рівня прозорості роботи фондового ринку та його основних учасників не завжди відображають наявні проблеми та доцільні шляхи їх вирішення. По-перше, практично відсутні положення, які б урегульовували питання посттрейдингової прозорості. Зокрема, йдеться про вчасність реалізації посттрейдингових процедур оформлення договорів та їх відображення в інформації про роботу організованого ринку цінних паперів.

По-друге, помітна непослідовність ДКЦПФР України щодо здійснення кроків у напрямку підвищення прозорості фондового ринку. Зокрема, йдеться про зміни до Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів (здійснені рішенням ДКЦПФР від 30 жовтня 2009 р. № 1355), згідно з якими дія нормативного акту поширюється лише на емітентів, які здійснили відкрите (прилюдне) розміщення цінних паперів, а також на відкриті (публічні) акціонерні товариства, які здійснили перше закрите (приватне) розміщення акцій. Отже, всі емітенти, які здійснювали лише закрите розміщення цінних паперів, більше не надають інформацію про свою діяльність у ДКЦПФР, а також не оприлюднюють звітність у загальнодоступній базі даних комісії та офіційних виданнях. Безперечно, це рішення продемонструвало відсутність системності та поступовості у вирішенні проблеми транспарентності ринку, а також високий рівень політизованості системи управління ринком.

По-третє, деякі визначення і рішення щодо управління процесом забезпечення прозорості фондового ринку не узгоджуються із загальноприйнятою міжнародною та європейською практикою.

Вирішення проблеми державного регулювання функціонування фондового ринку має бути покладено програмно-цільовий підхід, який передбачає врахування ключових напрямів, окреслених Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”, Стратегічними напрямами роботи Міністерства фінансів України на 2011 – 2013 роки, Програмою розвитку фондового ринку України на 2011 – 2015 роки, Наказом Міністерства від 02.10.2008 № 1203 “Про затвердження Пріоритетних напрямів науково-дослідних робіт на 2009 – 2011 роки”.

Таким чином, державне регулювання розвитку фондового ринку повинне здійснюватися за такими напрямами: збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку доцільно згрупувати за такими напрямами; покращення механізмів захисту прав інвесторів; удосконалення ринкової інфраструктури; розвиток інституцій саморегулювання, забезпечення їх надійного і ефективного функціонування; удосконалення умов і правил державного регулювання та нагляду на фондовому ринку.

Збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку передбачає розвантаження накопичених системних проблем фондового ринку. Це забезпечити стабілізацію функціонування, підвищення рівня ліквідності ринку цінних паперів (РЦП) і розширення кола потенційних інвесторів (страхових компаній, пенсійних фондів, фізичних осіб); розвивати інноваційні фінансові інструменти ринку цінних паперів, застосувати технології сек’юритизації; запровадити в господарський обіг іпотечних цінних паперів, які можуть випускатися безпосередньо іпотечними кредиторами або іпотечними установами другого рівня.

Регуляторам слід додатково контролювати низку показників таких операцій, які свідчать про підвищення рівня прозорості фондового ринку: ліквідності, вартості розміщення, співвідношення між витратами розміщення та залученими фінансовими ресурсами та ін. Також держава має контролювати в окремих випадках обсяг залучених коштів за програмами IPO, особливо коли йдеться про розміщення великого пакету цінних паперів стратегічно важливого для України суб’єкта господарювання.

#### Література:

1. Принципи корпоративного управління : Рішення ДКЦПФР від 11.12.2003 р. № 571; “Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів” : Рішення ДКЦПФР від 19.12.2006 р. № 1591 (зі змінами та доповненнями від 14.08.09 № 948 та від 30.10.2009 р. № 1355) ; Про внесення змін до рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26.05.2006 № 324 “Про розкриття інформації в загальному повідомленні акціонерного товариства про проведення загальних зборів : рішення ДКЦПФР від 22.05.2009 р. № 481; Положення про розкриття інформації емітентами акцій та облігацій підприємств, які знаходяться у лістингу організатора торгівлі” : рішення ДКЦПФР від 22 червня 2010 р. № 981. – Режим доступу : [www.leasing.org.ua/files/How\\_Convene\\_Hold\\_AGM\\_JSC.pdf](http://www.leasing.org.ua/files/How_Convene_Hold_AGM_JSC.pdf).

2. Режим доступу : <https://www.icmagroup.org/Regulatory-Policy-and-Market-Practice/Secondary-Markets/Bond-Market-Transparency-Wholesale-Retail>.

3. Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability: Report of the Financial Stability Board to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors 10 April 2011. – Режим доступу : [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_110415a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110415a.pdf).

4. USAID, Financial Sector Development Project. – Режим доступу : [www.finrep.kiev.ua/download/csd\\_factsheet\\_21feb11\\_en.pdf](http://www.finrep.kiev.ua/download/csd_factsheet_21feb11_en.pdf).

*Надійшла до редколегії 05.12.2012 р.*

УДК 351

*С. В. СТЕПАНЕНКО*

## **ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ЗАСАД РЕГУЛЯТОРНОГО ВТРУЧАННЯ В ЕКОНОМІКУ ЗАЛЕЖНО ВІД ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

*Розглянуто питання, пов'язані з визначенням основних засад державного регуляторного втручання в економіку. Проаналізовано функції держави в реалізації цілей суспільного розвитку.*

**Ключові слова:** держава, економіка, функції, регуляторне втручання, суспільний розвиток.

*Questions are examined related to determination of basic principles of state regulator interference with an economy. The functions of the state are analysed in realization of aims of community development.*

**Key words:** the state, economy, functions, regulator interference, community development.

Проблема державного регулювання економіки досить гостро стоїть на даному етапі економічного розвитку України. Необхідно визначити оптимальний ступінь державного втручання, щоб, з одного боку забезпечити ефективне функціонування економіки, а з іншого – створити передумови для балансованого росту економіки країні загалом та підвищення рівня добробуту громадян.

Надмірна лібералізація державного контролю на початку 1990-х рр. призвела до негативних наслідків. Основна частина національного багатства була сконцентрована в руках визначеного кола осіб, близьких до державних структур, при цьому доступ до засобів виробництва решти громадян був закритий. Це призвело до надмірного збагачення вузького сегменту населення на фоні стагнації національної економіки та значного погіршення рівня життя населення [4].

Сучасні економічні реалії, бажання України інтегруватися у світову економічну та політичну спільноту потребують переосмислення основних принципів регулювання економіки і ролі держави у цьому процесі.

Проблема державного регулювання неодноразово піднімалась і досліджувалась у працях провідних українських та російських учених, таких як: О. Бондар [2], В. Базилевич [7], Н. Вдовенко [4], С. Зеленський [6], В. Ранзес [9], Р. Дорнбуш, С. Фішер [5]. В їх працях розкрито основні напрямки державного економічного регулювання для перехідних економічних систем.

Проблему розробки та реалізації регуляторної політики держави вивчали як іноземні, так і вітчизняні вчені, зокрема: Т. Васильків [3], П. Браун, В. Корейко [8], А. Гальчинський, В. Геєць, В. Семиножко та ін.

Разом з тим різний підхід дослідників до визначення суті регуляторної політики призвів до різного тлумачення та залишив недостатньо вивченим питання щодо вдосконалення механізмів регулювання у сфері господарської діяльності.

Мета статті – обґрунтування теоретичних засад і практичних заходів регуляторної політики, а також визначення напрямів подальшого вдосконалення регуляторної політики для забезпечення економічної безпеки України.

На сьогодні Україна знаходиться на етапі трансформації між двома полярними системами господарювання – адміністративно-командною, де економіка повністю регулюється державою, і системою ринкових відносин, яка, однак, не трапляється в чистому вигляді.

Про систему ринкових відносин В. Черчилль сказав, що вона безперечно має багато вад, проте нічого кращого людство ще не придумало. Можна констатувати, що ця теза залишається актуальною і на сьогодні. У науковій літературі використовуються два терміни – “регуляторна політика” та “регулятивна політика”, які є синонімами терміна “regulatory policy”, що застосовується в англійській мові. Учені-економісти здебільшого вживають термін “регуляторна політика”, під яким більшість із них розуміє регулювання економіки в цілому чи окремих її сфер.

Глобалізація світової економіки посилює конкуренцію країн на світовому ринку, що потребує зниження регуляторних навантажень на суб’єктів господарювання для підвищення їх конкурентоспроможності. Тому актуальним постає дослідження специфіки та визначення напрямків удосконалення регуляторної політики в Україні як невід’ємної складової економічної безпеки держави.

Без урахування специфіки державного управління та нормативно-правової бази в Україні, вивчення позитивного іноземного досвіду неможливо покращити якість регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Державна регуляторна політика має бути спрямована на забезпечення умов сталого економічного зростання та вдосконалення механізмів державного управління. Слід зазначити, що економіка України базується на застарілому виробничому, технічному потенціалі. Тому регуляторна політика держави спрямовується на реформування економіки.

Механізм регуляторної політики в Україні обумовлений такими чинниками:

- по-перше, загальним посиленням впливу глобалізаційних процесів на внутрішню та зовнішню політику держави;
- по-друге, зовнішньополітичним курсом України на європейську інтеграцію і необхідністю підвищення якості державного управління;
- по-третє, потребою у визначенні якості державно-управлінської діяльності та напрямків її вдосконалення [12].

Формування механізму регуляторної політики України у сфері господарської діяльності почалося у зв'язку з виданням Указу Президента України “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” від 03.02.1998 р. № 79, що набуло подальшого розвитку після прийняття Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. У ньому державна регуляторна політика у сфері господарювання визначається як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності [1].

Необхідність державного регулювання ринкового механізму обумовлюється негативними наслідками, які можуть мати місце та повинні бути попередженими або обмеженими. Таким чином, механізм регуляторної політики слід розглядати як систему послідовних стадій і засобів регулювання, спрямованих на прийняття регуляторним органом якісного управлінського рішення.

Зокрема ринкові притаманні такі недоліки: він не сприяє збереженню невідтворюваних природних ресурсів; не має економічного механізму захисту навколишнього середовища; не може регулювати використання ресурсів, що належать всьому людству та що мають загальносвітову цінність; він ігнорує потенційно негативні соціальні наслідки рішень, що приймаються; не стимулює виробництво товарів і послуг колективного використання (дороги, комунікації, транспорт та інше); не гарантує права на працю кожному громадянину, сприяє виникненню масового безробіття та майнової нерівності; не забезпечує перерозподілу доходів між багатими та бідними верствами населення, дотримання відповідного рівня добробуту громадян і, особливо, працевлаштування населення; не забезпечує фундаментальних досліджень у науці, розвитку освіти, культури, безкоштовної охорони здоров'я; не забезпечує виробництва соціально-необхідних товарів за низькими цінами; він схильний до нестабільного розвитку з притаманним йому загостренням соціальної напруженості у суспільстві та розвитком інфляційних процесів [6].

У цьому контексті можна виділити основні функції, які мають здійснюватись державою в умовах ринкових відносин, а саме:

- соціальний захист – визначає необхідність соціально орієнтованого втручання держави до ринкового середовища шляхом створення систем

страхування від хвороб, нещасних випадків, безробіття, встановлення трудових, соціальних, житлових гарантій, соціально-спрямованого перерозподілу прибутків громадян;

– захист навколишнього середовища – необхідність у ньому обумовлена тим, що вільна гра ринкових сил ставить під загрозу фізичні основи існування людей через витрати ресурсів і забруднення навколишнього середовища;

– захист людської гідності, прав та свобод громадян – повага до людської гідності, зокрема в економічному житті, є важливим завданням держави, яка має передбачати фізичну недоторканність, охорону приватної власності та репутації громадян України;

– захист інформації та інтелектуальної власності – позаяк володіння інформацією обумовлює економічну владу, держава повинна вжити заходів щодо охорони прав людини на розпорядження інформацією, що їй належить, а також щодо захисту підприємства від промислового шпигунства;

– установа правил гри – для приватного сектора економіки для досягнення відповідного суспільного результату, до того ж характер взаємовідносин між державою та бізнесом встановлюється як партнерський;

– захист споживачів – повинен здійснюватись шляхом інформування споживачів, антимонопольного законодавства, встановлення відповідальності виробників за якість виробленої продукції, державного регулювання рівня цін на соціально значущі товари.

Світовий досвід переконливо доводить зростаючу роль держави в моменти економічної кризи та за інших складних обставин навіть у розвинених країнах. Збалансоване застосування механізмів ринкового та державного регулювання в Україні має спрямовуватися на забезпечення розширеного відтворення виробництва й подальше соціально-економічне зростання країни. Потреба в дієвому державному регулюванні в Україні в посткризовий період зумовлена таким:

– неузгодженість інтересів “держави – суб’єкт господарювання – населення”;

– низький техніко-технологічний рівень і консервативність структури економіки;

– відсутність законодавчої бази, яка б забезпечувала ефективне ринкове реформування;

– неузгодженість податкової, бюджетної та фінансово-кредитної політики в державі [3].

У той же час світовий досвід показує, що сама по собі інтеграція країни до світового господарства не приводить до покращання її економічної ситуації. Економічне зростання держави залежить від ефективної внутрішньої стратегії щодо покращання добробуту всіх прошарків населення, наявності інституцій, спрямованих на швидке регулювання, на зміни як внутрішнього, так і зовнішнього середовища [11].

Необхідно забезпечити концентрацію ресурсів у тих сегментах світової “економічної структури, що визначають майбутнє світової економіки і створюють можливості для не наздоганяючого, а випереджального розвитку”. Це означає

потребу в державному протекціонізмі для забезпечення прискореного розвитку тих високотехнологічних галузей, які готові до міжнародної конкуренції. Розв'язання проблеми забезпечення конкурентоспроможності національної економіки слід шукати у здійсненні активної регуляторної політики держави, яка була б спрямована, в першу чергу, на створення конкурентного середовища на засадах високої продуктивності праці. Розбудова конкурентних відносин в Україні має базуватися на таких механізмах господарювання, які б забезпечували взаємозв'язки між прибутковістю суб'єктів господарювання, зростанням обсягів доходів у населення, збільшенням доходної частини бюджетів і раціональним використанням фінансових ресурсів за рахунок зростання інвестицій в основний капітал [8].

Основною стратегічною метою державного регулювання ринкової економіки є створення передумов для економічного зростання у країні. Для її досягнення важливим є вирішення широкого кола поточних економічних, соціальних та інституціональних проблем, таких як високий рівень безробіття, прискорення динаміки інфляційних процесів, неефективна структура економіки, недостатній рівень інвестиційної активності, проблеми розвитку аграрного сектора та багато інших.

Вирішення цих проблем пов'язано з впливом на окремі об'єкти державного регулювання. Основними об'єктами є: економічний цикл; структура економіки (галузева, регіональна, секторна); умови нагромадження капіталу; зайнятість; грошовий обіг; платіжний баланс; соціальні відносини. Важливим є вибір пріоритетності (оптимальності) визначення поточних цілей та об'єктів державного регулювання, так як інколи є суперечливими засоби їх досягнення. Класичним прикладом взаємної суперечності поточних цілей є бажання одночасно обмежити і рівень безробіття, і уповільнити темпи інфляції у країні. Спостерігається певна закономірність: чим менше цілей визначаються як пріоритетні для держави, тим менше суперечностей між цілями та засобами їх досягнення, а відповідно тим більше гарантія досягнення поставлених цілей [5].

Для забезпечення ефективної регуляторної політики особливе значення має фінансовий механізм державного регулювання, який знаходить своє відображення в бюджетній і податковій системах, здійсненні політики цін і доходів, соціальних гарантій. Головне призначення державного бюджету як методу фінансового регулювання – забезпечення ефективного розподілу і перерозподілу ВВП між галузями економіки, регіонами, виходячи зі стратегії економічного розвитку та потреб ринкового механізму. Серед нових напрямів регулювання економіки все більшого значення набуває регіональна політика.

Серед основних форм державного регулювання ринкової економіки необхідно виділяти: комплексне планування економічного та соціального розвитку; прогнозування розвитку народного господарства та кон'юнктури ринку; реалізація національних і цільових комплексних програм; управління господарською діяльністю державних підприємств; фінансово-податкове регулювання (через систему державних фінансів і податків); грошово-кредитне регулювання (через регулювання грошової маси і процентної ставки); цінове

регулювання (регулювання рівня цін на товарному ринку); структурне регулювання (через зміну структури економіки і, відповідно, структури попиту і пропозиції на ринку); соціальне регулювання (соціальний захист населення через державний перерозподіл доходів); регулювання зовнішньоекономічної діяльності та валютного курсу; адміністративне регулювання (через застосування неекономічних методів впливу на економічне життя) [10].

Отже, можна зробити висновок, що державне регулювання економіки переслідує такі довгострокові, перспективні цілі: прискорення НТП і структурна перебудова народного господарства, підвищення темпів економічного зростання, створення найбільш сприятливих умов для функціонування механізму суспільного відтворення, завоювання нових позицій на світових ринках, усунення надмірної диференціації прибутків, підтримка соціального партнерства і в кінцевому підсумку забезпечення на цій основі високого рівня і якості життя широких верств населення, тобто надання ринковій економіці соціально орієнтованого характеру.

#### Література:

1. Про заходи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. – Режим доступу : [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua).
2. Бондар О. В. Методологічні та концептуальні основи трансформації економіки України на шляху інноваційного розвитку / О. В. Бондар // Інноваційна економіка. – 2010. – № 5.
3. Васильків Т. Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Г. Васильків // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 10. – С. 10.
4. Вдовенко Н. М. Роль держави в економічному і соціальному розвитку суспільства / Н. М. Вдовенко // Інноваційна економіка. – 2011. – № 3.
5. Дорнбуш Р. Макроекономіка / Р. Дорнбуш, С. Фішер ; пер. з англ. В. Мусієнко та В. Овсієнко. – К. : Основи, 1996. – 814 с.
6. Зеленський С. В. Корпоративно-управлінська функція держави / С. В. Зеленський // Фінанси України. – 2000. – № 9.
7. Економічна теорія. Політекономія : підручн. / за ред. В. Д. Базилевича. – 6-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання-Прес, 2007. – 719 с.
8. Корейко В. І. Тенденції розвитку малого бізнесу в Україні / В. І. Корейко // Економічний простір. – 2009. – № 22/2.
9. Ранзес В. Стратеги, регулятори, новатори / В. Ранзес // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 6. – С. 148.
10. Семьюелсон Пол А. Макроекономіка / Пол А. Семьюелсон, Вільям Д. Нордгауз. – К. : Основи, 1995. – 544 с.
11. Стратегія розвитку України: теорія і практика. – К., 2002.
12. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть. – К. : Знання України, 2002. – 120 с.



УДК 351.82

Ю. О. УЛЬЯНЧЕНКО

**КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ**

*Визначено цілі та принципи комплексного механізму державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки.*

**Ключові слова:** комплексний механізм, державне регулювання, конкурентне середовище, аграрний сектор.

*The objectives and principles of the complex mechanism of state regulation of competitive environment development in the economy's agrarian sector are researched.*

**Key words:** complex mechanism, state regulation, competitive environment, agrarian sector.

У сучасних умовах подальша стабілізація та сталий розвиток аграрного сектора України неможливі без посилення ролі держави. Практичний досвід державного регулювання доводить, що аграрний сектор є найбільш схильним до різного роду факторів нестабільності та поглиблення розвитку деяких негативних економічних явищ, що робить неминучим посилення державного впливу на нього. Завдяки державному регулюванню аграрного сектора розвиненим країнам вдалося зробити ривок у розвитку, стимулювати науково-технічний прогрес у галузі, створити необхідні стартові умови для накопичення капіталу та структурної модернізації всієї економіки, окрім цього потрібно зазначити й про суттєвий позитивний соціальний ефект у сільськогосподарських регіонах. Стратегічним завданням державного регулювання аграрного сектора є формування ефективного конкурентоспроможного аграрного сектора, який забезпечить продовольчу безпеку країни, збільшить валовий продукт країни та підвищить життєвий рівень населення. Однак за останній час в аграрному секторі економіки України спостерігається зниження науково-технічного рівня виробництва, збільшення виробництва неякісної продукції, зменшення власних інвестиційних ресурсів. Це, у свою чергу, впливає на рівень конкурентоспроможності як галузі, так і країни в цілому, через зниження рівня життя населення, особливо в сільській місцевості, збільшення продовольчої залежності тощо.

Значний внесок у дослідження проблем розвитку механізмів державного регулювання та ролі конкуренції в ньому присвячено роботи О. Амосова, В. Бакуменка, В. Воротіна, І. Заславської, Ю. Капітанця, В. Корженка, О. Коротич, В. Князева, М. Латиніна, Т. Лозинської, О. Могильного, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, О. Рогової, Ю. Шарова та ін.

Метою статті є обґрунтування необхідності використання комплексного підходу до державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки.

Державні органи є головними центрами впливу на процеси, які відбуваються в аграрному секторі економіки. Залежно від наявності тих чи інших ресурсів, обсягу і якості виробленої продукції, змінюється і державний вплив на аграрний сектор економіки. Державна аграрна політика не менш суттєво впливає на обсяг і якість продуктів харчування, ніж погодно-кліматичні умови. Так, збільшення валового внутрішнього продукту країни, підвищення рівня життя населення напряму залежить не тільки від набору застосовуваних механізмів і методів державного регулювання, а й від їх коригування у процесі розвитку.

Беручи до уваги багатогранність державного впливу на розвиток конкурентного середовища в аграрному секторі, можна зазначити, що кожен період розвитку потребує перманентного вдосконалення існуючих механізмів й оцінки ефективності державного регулювання ним. Так, в умовах глобалізації, появи нових видів техніки та технологій, поширення генно-модифікованих видів сільськогосподарської продукції, затяжної економічної кризи, з'являються специфічні організаційно-економічні проблеми, які обумовлюють необхідність пошуку нових та удосконалення існуючих механізмів державного регулювання розвитку конкурентного середовища.

Перш ніж розглядати сутнісні ознаки та відмінні характеристики механізмів, за допомогою яких держава здійснює вплив на стан аграрного сектора економіки та конкурентне середовище в ньому, необхідно визначитися з формулюванням основних наукових категорій. Державне управління є ще досить молодою наукою і знаходиться на етапі становлення, тому не дивно, що існує велика кількість тлумачень тієї чи іншої категорії, які прийшли з різних наук (економіка, соціологія, політологія, юриспруденція, регіоналістика, філософія, історія тощо).

Категорія “механізм” набула досить широкого застосування в науці державного управління. За її допомогою описують різні явища соціально-економічного характеру. За основу авторського підходу до визначення цієї категорії був використаний механістичний підхід, де під категорією “механізм” розуміємо систему, пристрій, якій визначає порядок будь-якого виду діяльності [6, с. 401]. Так, у нашому розумінні механізм складається з певної системи ланок чи елементів, рух яких викликає рух інших елементів, механізм носить системний характер і може бути елементом більш складної системи чи механізму. Так, на вході до механізму використовується енергія одного виду, а на виході маємо енергію іншого виду. Хоча слід зазначити, що поняття руху та взаємодії фізичних об'єктів не можна беззастережно переносити до соціально-економічної сфери чи до сфери державного управління. І, як вірно зазначила Т. Заславська, про те, що чим складнішим є соціальний процес, тим складнішим є механізми, що його регулюють [4, с. 200].

Метою державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки України, на нашу думку, має бути створення умов для сталого соціально-економічного розвитку аграрного сектора економіки через єдність соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства.

Ця мета реалізується завдяки завданням, які залежно від походження створюють відповідну структуру:

- забезпечення високої конкурентоспроможності як самого аграрного сектора економіки так і продукції яка ним виробляється;
- соціальний розвиток сільської місцевості;
- збереження та відродження довкілля;
- забезпечення високого рівня продовольчої безпеки країни [2, с. 357].

Сюди можна буде додати й інші цілі. Усі вони взаємопов'язані і взаємообумовлені, взаємодоповнювані в тому сенсі, що в міру досягнення однієї з них інша або інші цілі також можуть бути також досягненні.

Особливе значення в механізмі державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки відіграють принципи державного регулювання. Термін “принцип” походить від латинського “*principium*”, який означає початок, основу, переконання, погляд на речі або вихідне положення будь-якої теорії, вчення [6, с. 660]. Принципи державного регулювання мають доповнювати дію економічних законів ринку та бути каркасом механізмів державного регулювання, забезпечуючи їх цілісність і функціональність.

Проаналізувавши довідкову літературу, можна стверджувати, що сьогодні немає єдиного підходу до формування тих чи інших принципів державного регулювання. Науковці виділяють різні принципи державного регулювання аграрного сектора економіки. Так, Ю. Капітанець виділяє такі принципи: законності; відповідності динамічним умовам розвитку та конкретній соціально-економічній ситуації в країні; гармонізації економічних інтересів II сфери АПК з I і III; економічної та екологічної доцільності; регіонального підходу; поступового згортання регуляторних функцій держави на користь ринкового механізму з урахуванням тенденцій на європейському і світовому агропродовольчому ринках [5, с. 170].

М. Латинін вважає, що основними принципами державного регулювання розвитку аграрного сектора мають бути: пріоритетність та аграрний протекціонізм; системність і комплексність; передбачуваність і прозорість; послідовність і справедливість; зрозумілість та ефективність; екологічна доцільність [7].

Систематизувавши різні наукові погляди, пропонуємо власне бачення принципів ефективного державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки, а саме:

- принцип раціонального аграрного протекціонізму передбачає захист національних виробників аграрної продукції від недоброякісної конкуренції на внутрішньому та зовнішніх ринках, сприятиме розвитку виробничої бази, матеріально-технічного забезпечення, науково-інформаційного обслуговування;
- принцип забезпечення сталого розвитку полягає в комплексному системному характері розв'язання економічних, соціальних та екологічних проблем суспільного розвитку. При дотриманні цього принципу державне регулювання має для досягнення визначених економічних цілей брати до уваги існуючі соціальні та екологічні цілі;
- принцип програмно-цільового регулювання застосовується для розробки, реалізації й єдності довгострокових програм розвитку (національних,

міжгалузевих, галузевих, територіальних, функціональних) конкурентного середовища в аграрному секторі економіки та організації ефективного контролю за досягненням запланованих цілей;

– принцип стимулювання конкуренції відносин, з одного боку, є природним, зрозумілим господарюючим суб'єктам, а з іншого – ефективним економічним важелем, який може впливати на їх ухвалення суб'єктами регулювання рішень та одночасно з цим залишає свободу вибору щодо напрямів їх розвитку, не порушуючи економічну самостійність;

– принцип системності означає що державне регулювання має носити системний і комплексний характер з використанням усього арсеналу наявних інструментів державного регулювання;

– принцип стабілізації аграрного ринку полягає в передбаченні і своєчасному регулюванні різних цінових коливань на ринку аграрної продукції;

– принцип урахування регіональних особливостей передбачає врахування інтересів та особливостей того чи іншого регіону;

– принцип єдності галузевого та територіального управління забезпечує комплексний розвиток регіонів на засадах збалансованості та підтримки пропорційного розвитку економіки;

– принцип наукової обґрунтованості базується на дослідженні тих чи інших закономірностей розвитку, необхідних структурних зрушень, тенденцій економічних перетворень, виявленні початкових потреб, їх масштабу та наявного розв'язання;

– принцип оптимального розміщення продуктивних сил означає найефективнішу організацію розвитку території та проведенні оптимальної регіональної політики;

– принцип екологічної доцільності забезпечує нормування допустимого антропогенного навантаження на використовувані ресурси чи ті ресурси які зазнають впливу та забезпечує їх охорону та відновлення;

– принцип розвитку інтеграційних процесів полягає в об'єднанні зусиль органів управління, соціально відповідального бізнесу та населення регіону для вирішення найважливіших завдань, що стосуються підвищення якості людських ресурсів регіону, створення комфортного і безпечного середовища життєдіяльності людини підвищення економічної ефективності;

– принцип забезпечення продовольчої безпеки передбачає створення умов для того, щоб населення країни мало фізичний, соціальний та економічний доступ до достатньої кількості безпечного і поживного харчування для задоволення своїх дієтичних потреб і харчових переваг для ведення активного та здорового життя;

– принцип законності означає, що державне регулювання конкурентного середовища в аграрному секторі має ґрунтуватися на законі та дотримуватися міжнародних зобов'язань;

– принцип правової упорядкованості полягає у створенні правових гарантій забезпеченню свободи підприємницької діяльності, він передбачає стабільність правового регулювання, виключає можливість неоднозначної трактовки норм права, а також усвідомлені наявних прав та обов'язків;

– принцип публічності забезпечує доступ до достовірної відповідної інформації усім учасникам конкурентних взаємовідносин.

Поставлену мету та цілі державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки на зазначених принципах можна реалізувати через “механізм державного регулювання”. Характеризуючи термін “механізм державного регулювання”, більш доцільним є визначення М. Латиніна. На його думку, це поняття означає “...спосіб дій суб’єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети та розв’язання протиріч” [7].

Також повністю погоджуємось з М. Латиніним щодо того, що механізм державного регулювання є складовою системи державного регулювання, яка включає суб’єкти регулювання (державні органи), об’єкти регулювання (аграрний сектор; суб’єкти ринку постачальників товарів, робіт, послуг для аграрного сектора; суб’єкти ринку споживачів сільськогосподарської продукції; суб’єкти інфраструктури аграрного ринку) [Там же]. Разом з тим не треба забувати, що механізм державного регулювання повинен доповнювати механізм ринкового регулювання. Тому самостійно ринковий механізм не в змозі розв’язувати всю сукупність проблем ринкової економіки. І його функціонування суттєво залежить від характеру, принципів, пріоритетів використання як ринкових інструментів, так і всієї системи державного регулювання. Активна стимулююча та регулююча ролі ринкового механізму реалізуються більш повно при застосуванні адекватної законам ринку гнучкої системи державного регулювання.

Узагальнивши підходи провідних учених у галузі державного управління, можна зазначити, що залежно від засобів, які використовуються в тих чи інших механізмах державного регулювання, вони можуть бути організаційними, правовими, економічними, адміністративними, мотиваційними, соціальними, інформаційними, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності.

Питання комплексного підходу в державному управлінні досить ґрунтовно розкрив провідний учений з державного управління В. Бакуменко, який зазначив, що “... загальний спосіб дослідження суспільного управління, який, виходячи з його складності та неоднозначності в методологічному плані, дає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери й застосувати методи інших наукових знань – політології, економіки, юридичної науки, державного управління, менеджменту, історії, соціології, філософії, психології тощо. Це сприяє більш повному дослідженню предмета науки та суттєвому підкріпленню методів управлінської науки арсеналом і результатами міжпредметних досліджень” [3, с. 329].

Оскільки фактори державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки можуть мати правову, економічну, організаційну, мотиваційну, соціальну, адміністративну, інформаційну природу, то для розв’язання задач нашого дослідження, ми використаємо комплексний механізм державного регулювання (рисунок).



Рисунок. Складові комплексного механізму державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки

Наукове обґрунтування комплексного механізму державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки вимагає обґрунтування та опису принципово важливих складових комплексного механізму – функціональних механізмів, кожен з яких має свою природу та централізовано регулюється в рамках комплексного механізму, що має забезпечити сталий розвиток. Розгляд питання про склад і структуру функціональних механізмів є вкрай важливим. У науковців немає однозначної думки, який з них є первісним чи найважливішим, який механізм є підмеханізмом іншого, а який слід вважати окремим механізмом. Зважаючи на складність і взаємозалежність елементів комплексного механізму, досить важко виділити окремі функціональні механізми, які були б лише адміністративними, економічними, правовими або тільки організаційними. Останній може виділятися окремо, а може бути виділений як організаційно-економічний, організаційно-правовий тощо. Ми ж виходимо з того, що організація є первісною з-поміж решти функцій управління, і без організаційної складової жодний з механізмів державного регулювання не може функціонувати як окремо, так і в комплексі.

Характеризуючи правовий механізм державного регулювання, хотілося б зазначити, що він відіграє одну з ключових ролей у функціонуванні комплексного механізму. Він є системою правових засобів і форм впливу, що діють у певній послідовності, які володіють специфічними якісними регулятивними ознаками і, взаємодіючи між собою, здатні породити нову регулятивну якість. В “Енциклопедії державного управління” цей механізм визначається як комплекс взаємопов’язаних юридичних засобів, які об’єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети [8, с. 378].

Ми ж розглядаємо його з точки зору здійснення основних регулюючих етапів: регламентування фактичних суспільно-економічних відносин, дії правових норм та реалізації прав і обов’язків суб’єктами правовідносин. Правовий механізм можна представити у вигляді трьох основних частин: правових норм, правовідносин і актів реалізації суб’єктами правовідносин своїх прав і обов’язків. Крім цього, він визначає значимість правосвідомості та дотримання законності при здійсненні правового регулювання, тому що, будучи керованою системою, механізм правового регулювання не може обмежуватися тільки елементами, що входять до нього і володіють якісними ознаками, система у своєму арсеналі має такі атрибутивні ознаки, як спрямованість і обумовленість тощо.

Щодо економічного механізму, то хотілося зазначити, що визначення, яке наводиться в “Енциклопедичному словнику з державного управління”, неповне і потребує уточнення. Так, механізм економічний визначається як сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси та забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [3, с. 421]. З нашої точки зору, для характеристики економічного механізму більш повним буде таке визначення: це механізм реалізації державної економічної політики за допомогою методів та інструментів державного регулювання з метою впливу держави на дію ринкових законів задля досягнення визначених цілей.

Адміністративний функціональний механізм базується на дисципліні та владі. Цей механізм передбачає не тільки можливість регулювання, а й управління. При використанні цього механізму суб’єкт управління в межах наданих йому повноважень односторонньо через відповідні форми (акти) виявляє свою волю в обов’язкових для виконання підлеглими приписах, розпорядженнях. Їх зміст становлять вказівки про те, яку роботу, якими способами та в які терміни належить здійснити керованим або від яких дій слід утриматися [1, с. 23–24].

Використання цього механізму дає можливість центральним і регіональним органам влади безпосередньо впливати на об’єкт регулювання. Необмежене використання цього механізму допускається лише в надзвичайних обставинах, які загрожують національній безпеці держави. В інших випадках, при застосуванні цього механізму, повинні враховуватися інтереси об’єктів регулювання. Дія цього механізму реалізується через

нормативні (інструкції, положення тощо) та індивідуальні акти управління (накази, розпорядження, вказівки тощо).

Суть соціального функціонального механізму державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки полягає в окресленні соціальних зв'язків, які виступають ресурсом одержання вигод і переваг аграрного сектора. Соціальний механізм має бути направлений на упорядкування процесів суспільного розвитку, створення умов для задоволення потреб людини, суспільства. Результатом дії цього механізму має бути приведення тих чи інших елементів соціального середовища у відповідність з потребами, законами розвитку і функціонування власного потенціалу.

Завдання, які має розв'язувати інформаційний функціональний механізм, пов'язані зі становленням системи інформаційно-консультаційного забезпечення конкурентного середовища. Він має бути рушійним елементом науково-технічного прогресу в аграрному секторі і направлений на донесення до учасників конкурентного середовища нових знань та актуальної інформації, зокрема про досягнення науки, техніки і технології, цінової інформації як на регіональних, так і на світових ринках, наданні необхідних консультативних послуг з питань маркетингу, менеджменту, юридичне обслуговування, розвитку соціальної сфери, захисту навколишнього середовища тощо.

Підсумовуючи викладене вище, ми дійшли висновку, що комплексний механізм державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки – це сукупність функціональних механізмів (правовий, економічний, адміністративний, соціальний, інформаційний тощо) державного регулювання, який ґрунтується на базових принципах, забезпечуючи досягнення поставленої мети та оптимальних умов розвитку аграрного сектора, за допомогою певних методів та інструментів з урахуванням дії законів ринку.

Цей механізм дає змогу розширити рамки дослідження, вийти за межі суто економічного, політичного чи соціального розвитку, він забезпечує не тільки міжгалузевий (взаємозв'язок різних галузей національного господарства), а й багаторівневий (взаємозв'язок на національному, регіональному, місцевому рівнях та на рівні окремих підприємств і організацій) розгляд проблеми.

Завдяки використанню комплексності цього механізму дослідження проблеми відбувається не тільки на етапі її реалізації, а й на етапі її формування. На цьому етапі має бути визначена мета, об'єкт і суб'єкт процесу, необхідні ресурси, напрями реалізації тощо. Такий механізм державного регулювання не може мати практичної реалізації окремо від існуючої системи державної влади. Тому пропонуємо, щоб він був побудований на основі вже існуючої системи державного управління та місцевого самоврядування, де обмін інформації та процес прийняття управлінських рішень буде відбуватися не лише за активної участі державних інститутів, а й інших об'єктів аграрних відносин. Він має бути багаторівневим за структурою та загальнонаціональним за



масштабом. Цей механізм також має передбачати оцінювання його діяльності на різних етапах і за різних умов, а також бути основним практичним інструментом реалізації державної аграрної політики. Отже, проблема підвищення ефективності державного регулювання в аграрному секторі економіки стоїть сьогодні як ніколи гостро, і втрата часу за сучасних умов глобалізації може призвести до непоправних наслідків.

#### Література:

1. Адміністративні методи управління / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – 2002. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 692 с.
2. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ. – 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 748 с.
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. *Заславская Т.И.* Современное российское общество: социальный механизм трансформации / Т. И. Заславская. – М. : Дело, 2004. – 400 с.
5. *Капітанець Ю. О.* Особливості державного регулювання аграрної економіки в умовах ринкових відносин / Ю. О. Капітанець // Інноваційна економіка. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/inek/2010\\_4/169.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/inek/2010_4/169.pdf).
6. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
7. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т нов. экономики, 2001. – 1088 с.
8. *Латинін М. А.* Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України / М. А. Латинін // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.
9. *Рогова О. Г.* Механізми правові / О. Г. Рогова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ. – 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. – 692 с.

УДК 352.075.2:332.025.2

І. Б. ГУСЬКОВА

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

*Розглянуто систему управління комунальною власністю в сучасних умовах, визначає її особливості, можливості та напрямки вдосконалення.*

**Ключові слова:** власність, комунальна власність, управління, система управління, місцеве самоврядування, місцева громада.

*In the article the author analyses the management system of municipal property, determines its peculiarities, possibilities and directions of its improvement.*

**Key words:** property, municipal property, management, management system, local self-government, local community.

Управління комунальною власністю є одним з різновидів соціального управління, адже воно безпосередньо пов'язане з людською діяльністю. Проте в літературі зустрічаються декілька різних підходів до визначення сутності соціального управління. Відмінності тут впливають з особливостей об'єкта управління, що вивчаються тією чи іншою наукою. Так, деякі представники економічної науки поняття “соціальне управління” обмежують сферою народного господарства, промисловості, підприємства, тобто там, де діє людини розглядаються крізь призму соціально-економічної ефективності. В юристів “соціальне управління” зводиться до аналізу його організаційних форм або тільки до діяльності апарату управління. З філософських позицій, основний аспект соціального управління полягає в узагальненні та віддзеркаленні суті процесів упорядкування і регулювання у складних системах природи і суспільства. Відтак, є актуальним визначення сутності системи управління комунальною власністю крізь призму соціального управління та специфіку об'єкта управління комунальною власністю.

Питання управління комунальною власністю розглядають багато науковців, зокрема такі як Г. Бондаренко, В. Григор'єв, В. Груздев, В. Зотов, В. Кошкін, І. Остріна, А. Руднев, Г. Чувашева та ін. Проте розгляд комунальної власності саме як ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад у сучасних умовах все ще потребує належного висвітлення.

Мета статті – визначення особливостей системи управління комунальною власністю як різновиду соціального управління в сучасних умовах.

Соціальне управління за своєю внутрішньою структурою представляє складну систему, що включає взаємозв'язані і взаємодіючі елементи, сукупність яких утворює управління як специфічне суспільне явище. До системи соціального управління входять управлінські погляди, ідеї, теорії, соціальні технології, організаційні форми вираження, функціонування і розвитку управлінських стосунків, сукупність організацій, установ даного

суспільства. Будучи взаємозв'язаними, елементи соціального управління мають у той же час відносну самостійність. Причому соціальне управління існує тоді і тільки тоді, коли виникає спільна діяльність людей, управління якої дозволяє досягти організованості цих відносин. У свою чергу, поява організованості стає можливою завдяки виникненню управлінських відносин, що ґрунтуються на владних повноваженнях суб'єкта щодо об'єкта управління.

Проведений аналіз дає можливість стверджувати, що соціальне управління можна визначити як первинну дію суб'єкта соціального управління на об'єкт з метою його зміни або збереження, що породжує процес взаємодії суб'єкта управління і соціуму, який визначає об'єкт з урахуванням потреб і інтересів останнього. Взаємодія, що становить основу соціального управління, не виникає без первинної дії суб'єкта управління на відносини, що відбуваються в соціумі, оскільки зворотний зв'язок є реакцією, котра виникає в результаті дії, що і породжує процес взаємодії суб'єкта управління і соціуму. При цьому представляється некоректним уявлення, яке склалося в деяких дослідників, про те, що соціальне управління – це управління, обмежене рамками соціальної сфери, оскільки соціальне управління – це властивість соціальних систем, головною ознакою яких є індивід і, як наслідок, процеси і явища в суспільстві мають соціальний характер.

Можна також відмітити, що обов'язковою вимогою появи і повноцінного існування соціального управління є спільна діяльність людей. У свою чергу, управління цією діяльністю дозволяє домогтися організованості відносин між людьми, проте поява організованості стає можливою завдяки виникненню управлінських відносин, що ґрунтуються на владних повноваженнях суб'єкта над об'єктом соціального управління.

З відмічених позицій управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на всі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. На практиці це означає, що орган місцевого самоврядування як власник встановлює певні правила і умови володіння, користування і розпорядження цими об'єктами. Найбільший ефект реалізації цих правил і умов досягається тоді, коли управлінська дія власника в особі уповноважених ним органів здійснюється системно, тобто із застосуванням комплексу заходів, що утворюють систему управління комунальною власністю [4]. Слід урахувати, що однією з основних проблем, які перешкоджають розвитку управління комунальною власністю, є невідповідність власника. Досить часто, на жаль, власник не уявляє, що можливо ефективніше використовувати власність, що належить йому, і застосовувати технології управління, що дозволяють підвищити її прибутковість і ринкову вартість.

Змістовний сенс управління комунальною власністю розкривається в конкретних формах його організації та вибраній системі дії і залежить від особливостей конкретного населеного пункту. При цьому управління комунальною власністю має яскраво виражену соціальну спрямованість, що

проявляється у формулюванні місії: досягнення максимально можливого рівня задоволення соціальних запитів населення. Така спрямованість управління комунальною власністю на задоволення потреб людей, вирішення їх соціальних проблем, забезпечення зростання життєвого рівня, турботу про тих, що потрапили в тяжке становище, досягається лише безпосередньою ув'язкою системи управління із соціальними результатами. Причому важливо, щоб управління комунальною власністю не призводило до негативних соціальних наслідків, таких як розшарування населення за рівнем прибутків, майновий ценз, зниження рівня життя різних верств населення. Тому необхідно, по-перше, щоб будь-яке важливе рішення, пов'язане із зміною форм і відносин власності, приймалося тільки після аналізу і урахування його соціальних наслідків; по-друге, щоб за наявності протиріч між суто економічними критеріями результативності даного варіанту рішень і соціальними критеріями перевага віддавалася останнім.

Система управління муніципальною власністю є сукупністю узгоджених методів і засобів цілеспрямованої дії на суб'єкти і об'єкти управління для досягнення поставлених цілей, здійснюваних у рамках єдиної політики і націлених на збалансований розвиток територіальної громади [1]. Цій системі властиві всі ознаки складних систем, такі як неоднорідність, емерджентність, ієрархічність, багатофункціональність, гнучкість, адаптивність, надійність. Крім того, ця система управління є відкритою із зворотним зв'язком (хоча б тому, що система місцевого самоврядування є виборною) і характеризується постійною та досить інтенсивною взаємодією із зовнішнім середовищем.

Немає сумніву, що система управління комунальною власністю може бути побудована лише з урахуванням стратегічних цілей і пріоритетів, які стоять перед територіальною громадою і органами місцевого самоврядування, і має базуватися на певних загальних принципах, які й є основою для формування концепції управління. При цьому стратегічне завдання управління комунальною власністю полягає в забезпеченні найбільш ефективного використання її об'єктів на користь територіальної громади, що дозволяє не лише збільшувати прибутки бюджету, але і сприяє зростанню місцевої економіки. Вирішення цього завдання можливе тільки через використання комплексного підходу до управління, реалізації сукупності нормативно-правових, організаційно-економічних механізмів.

Виходячи з цього, система управління комунальною власністю повинна базуватися на такому:

- точних знаннях про склад об'єктів комунальної власності;
- визначенні ринкової вартості об'єктів власності та прав користування ними;
- створенні єдиного банку даних про всі об'єкти комунальної власності;
- застосуванні всього дозволеного законодавством інструментарію при використанні об'єктів комунальної власності;
- повноцінному захисті майнових прав територіальної общини і держави;
- досягненні максимальної прибутковості об'єктів комунальної власності [2].

Власне управлінська система управління комунальною власністю включає декілька підсистем, що виділяються за функціональною або іншою ознакою, які здійснюють планування і програмування, маркетинг, моніторинг, аудит, облік, контроль, оцінку, а також підсистеми: нормативно-правового, організаційного, фінансового, аналітичного, кадрового, інформаційного забезпечення. Основні підсистеми безпосередньо реалізують цілі системи управління комунальною власністю. Підсистеми забезпечення покликані створити необхідні умови для функціонування основних підсистем у ході реалізації всіх поставлених цілей.

Планування і програмування використання комунальної власності визначає напрями ефективного використання об'єктів, виходячи із визначених власником цілей управління, призначення об'єктів, ринкових чинників, що визначають їх цінність. При цьому застосовується довгострокове, середньострокове і короткострокове планування. Маркетинг комунальної власності дозволяє органам управління виявити потребу потенційних користувачів і покупців комунальної власності та задовольнити ці потреби при забезпеченні відповідної вигоди для територіальної громади.

Моніторинг комунальної власності дозволяє забезпечити стабільне функціонування об'єктів і всієї системи управління в цілому. Аналіз і аудит використання комунальної власності встановлює достовірність звітності про використання підприємствами і установами комунальної власності, а також відповідність нормативно-правовим актам здійснюваних ними дій відносно комунальної власності. Облік комунальної власності здійснюється за допомогою бази даних, в якій знаходиться вся інформація про комунальну власність.

Контроль над використанням комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування і спеціалізовані органи державного контролю в межах їхньої компетенції. При цьому їх координація і розмежування сфер діяльності здійснюються відповідно до чинного законодавства.

Оцінка комунальної власності проводиться з метою визначення ринкової вартості об'єктів у процесі приватизації, викупу акцій, долей, продажу неплатоспроможних комунальних підприємств, при заставі, для постановки на баланс безгосподарних об'єктів, при страхуванні, а також для визначення ліквідаційної і утилізаційної вартості [1].

Для підвищення ефективності ухвалення рішень відносно окремих об'єктів потрібний механізм, що дозволяє організувати систему управління об'єктами нерухомості з урахуванням рівня їх фізичного і морального зносу, потреби в капіталовкладеннях, термінах окупності вкладень, соціальної значущості, співвідношення прибутковості і витрат за змістом та інших характеристик. Відповідно до цього об'єкти можуть бути поділені, виходячи з можливих дій з ними: по відчуженню (продаж або передача об'єкта); по збереженню прямого управління об'єктами (оперативне управління, безвідплатне користування, оренда); по делегуванню функцій управління (довірче управління, управління й експлуатація).

Окрім вищенаведеного, на думку багатьох дослідників, система управління муніципальною власністю повинна забезпечувати вирішення низки завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоврядування, зокрема:

- подальше реформування відносин у сфері комунальної власності, передусім нерухомості;
- розвиток таких видів майнових відносин, ефективність яких буде вищою порівняно з аналогічними відносинами на інших рівнях власності;
- проведення необхідних заходів щодо розпорядження комунальною власністю для здійснення конкретних соціальних програм;
- здійснення на території повної інвентаризації власності, у тому числі комунальної;
- проведення оцінки ринкової вартості об'єктів комунальної власності, забезпечення максимально можливого підвищення їх прибутковості;
- приватизація комунального майна, що не приносить дохід до бюджету, тільки після того, як вичерпані всі заходи можливої дії з підвищення якості його роботи, рентабельності тощо;
- розмежування об'єктів комунальної власності по видах з описом їх класифікаційних характеристик;
- розвиток інформаційного забезпечення відносно об'єктів комунальної власності;
- збір і обробка інформації про попит і потреби суб'єктів ринкових відносин у виробничих й інших площях, а також пошук можливих шляхів їх задоволення;
- заохочення інвестиційної діяльності в майнових ринкових відносинах суб'єктів шляхом створення підприємств за участю органів місцевого самоврядування або передачі в оренду частини комунального майна;
- сприяння місцевим товаровиробникам шляхом надання їм на вигідних умовах комунальних об'єктів і площ, наприклад, під фірмову торгівлю;
- установлення диференційованої плати за користування комунальною власністю, достатньої для її відновлення, підтримки в нормальному стані та такої, що враховує споживчі властивості об'єкта і кон'юнктуру ринку;
- установлення плати за користування комунальною власністю, яка не перевищує рівня, що обмежує купівельну спроможність населення на ринку товарів і послуг.

Таким чином, управління муніципальною власністю повинне враховувати як соціальні, так і інвестиційні цілі, реалізувати які можливо, якщо буде виконана низка умов, а саме: створені умови для інвестиційної привабливості комунального майна; розроблена ефективна система обліку, аудиту, контролю збереження і цільового призначення комунального майна; розроблені науково обґрунтовані критерії соціальної ефективності використання власності.

Слід зазначити, що розробка критеріїв соціальної ефективності використання комунальної власності є одним з найскладніших завдань. Це обумовлено декількома причинами, зокрема збереженням монополії комунальних підприємств в окремих галузях, адміністративними бар'єрами,

що перешкоджають розвитку приватного бізнесу в галузях місцевої економіки, обмеженням прибутковості бізнесу через регулювання тарифів на окремі послуги і тому подібним.

Що ж до обліку, аудиту, контролю збереження і цільового призначення комунального майна, то на територіальному рівні аналіз виконання укладених договорів необхідно доповнити аналізом ринку нерухомості та послуг за допомогою методів, які використовуються при оцінці нерухомості інших форм власності, а також аналізом забезпеченості населення послугами соціального значення. На основі такого комплексного аналізу слід розробити прогноз соціально-економічного розвитку території на різні часові інтервали, і тільки за результатами аналізу і прогнозу здійснювати проведення обґрунтованих соціально-економічних розрахунків вибору можливого використання об'єктів комунальної власності: користування ними, їх передачу в господарське ведення, оперативне управління, оренду або концесію, їх перепрофілювання, створення господарських товариств і тому подібне.

У цілому ж, основними критеріями вибору тієї чи іншої форми використання майна є значущість об'єкта для вирішення питань місцевого значення і ефективність різних форм використання з точки зору власника. При цьому слід розуміти, що в результаті створення, наприклад, комунального унітарного підприємства виникне не лише низка переваг, але і низка істотних недоліків. Так, В. Григор'єв, І. Остріна і А. Руднєв вказують на те, що перевагами в даному випадку будуть отримання доходу в довгостроковому періоді у вигляді відрахувань від прибутку і плати за користування комунальним майном, можливість вирішення завдань соціально-економічного розвитку території [1]. Недоліками ж – відсутність грошових надходжень у короткостроковому періоді, штучна підтримка в окремих випадках нерентабельних підприємств, відсутність стимулів покращення діяльності та приросту, неможливість залучення сторонніх інвесторів [3].

Подібне є вірним і для продажу майна. Перевагами продажу є порівняно швидке отримання відносно великої суми грошових коштів одноразово і отримання в майбутньому додаткового прибутку у вигляді земельного податку (збору). У той же час, до недоліків слід віднести втрату можливих прибутків від використання нерухомості в майбутньому, труднощі в пошуку покупців, які мали б часто досить великі кошти для повного викупу майна [Там же].

Існують свої переваги і недоліки також і в передачі комунальних підприємств в концесію. До переваг тут слід віднести: розширення кількості можливих інвесторів (оскільки в управління можуть передаватися як підприємства в цілому, так і окремі об'єкти комунальної інфраструктури), надходження додаткових грошових коштів у місцеву економіку, обмеження фінансової участі органів місцевого самоврядування у здійсненні проектів, формування конкурентного середовища, створення додаткової кількості робочих місць, поповнення власності територіальної громади сучасним обладнанням, оскільки після закінчення терміну договору воно переходить у розпорядження органів місцевого самоврядування [5]. Проте процес реалізації

концесійного механізму може призвести і до низки проблем, зокрема до “надмірної” експлуатації комунального майна, підвищення тарифів для населення, втрати впливу органів місцевого самоврядування у сфері комунального обслуговування тощо [5].

Важливою особливістю управління комунальним нерухомим майном є диференційованість підходу до формулювання цільових установок управління різними об’єктами нерухомості. Обумовлено це необхідністю знаходження оптимального співвідношення між забезпеченням реалізації соціальних функцій місцевого самоврядування і забезпеченням прибутковості комунального майна, достатності бази оподаткування для розвитку і нормальної життєдіяльності територіальної громади та господарюючих суб’єктів. Виходячи з цього, об’єкти комунального нерухомого майна можуть бути умовно розділені на дві групи: некомерційні та комерційні.

До першої групи можна віднести пам’ятники історії і культури, об’єкти нерухомості, що знаходяться на балансі комунальних освітніх, лікувальних, лікувально-оздоровчих установ і підприємств, необхідних для виконання закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень [6]. Управління об’єктами цієї групи повинне відповідати завданням оптимізації бюджетних витрат на їх утримання.

До другої групи входять усі об’єкти, не віднесені до першої. Управління об’єктами цієї групи має бути націленим на підвищення прибутковості від їх використання з метою здійснення закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень [Там же].

Хоча органи місцевого самоврядування і повинні прагнути максимально забезпечити керування майном на своїй території, проте штучно зберігати неефективне муніципальне майно не слід. Так, необхідність у комунальних унітарних підприємствах можна обґрунтувати виключно у випадках, коли їхні цілі і завдання не можуть ефективно реалізовуватися підприємствами інших форм власності. При виборі способу управління комунальною власністю слід зважати і на галузеву специфіку. Наприклад, при реорганізації комунальних підприємств у сфері житлово-комунального господарства слід керуватися тим, що не завжди можна використовувати ринкові механізми. У даному випадку вибір способу розпорядження комунальним майном повинен залежати від можливості конкуренції на ринку конкретних послуг або ж недоцільності, у тому числі соціально-економічної, створення альтернативних підприємств.

Підводячи підсумок викладеного вище, можна стверджувати, що управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на всі об’єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. Це призводить до того, що відповідний орган місцевого самоврядування як власник установлює певні правила і умови володіння, користування і розпорядження цими об’єктами, причому найбільший ефект реалізації цих правил і умов досягається тоді, коли управлінські дії власника здійснюються системно, тобто із застосуванням комплексу заходів, що утворюють систему управління комунальною власністю.



Змістовний сенс управління комунальною власністю розкривається в конкретних формах його організації та вибраній системі дії і залежить від особливостей конкретного населеного пункту. При цьому управління комунальною власністю має яскраво виражену соціальну спрямованість, що проявляється у формулюванні місії: досягнення максимально можливого рівня задоволення соціальних запитів населення. Така спрямованість управління комунальною власністю на задоволення потреб людей, вирішення їх соціальних проблем, забезпечення зростання життєвого рівня досягається лише безпосередньою ув'язкою системи управління із соціальними результатами, що має стати предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. *Григорьев В. В.* Управление муниципальной недвижимостью / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев. – М. : Дело, 2001. – 704 с.
2. *Груздев В. М.* Некоторые аспекты системы управления недвижимостью города / В. М. Груздев // Эффективное управление региональной экономикой : сб. статей ежегод. междунар. научн.-практ. конф. – Киров, 2009. – С. 38–40.
3. *Игонин В. В.* Инвестиции / В. В. Игонин. – М. : Дело, 2001. – 243 с.
4. *Кошкин В. И.* Управление государственной собственностью: учебник для вузов / под ред. В. И. Кошкина. – М. : Дело, 2002. – 456 с.
5. Система муниципального управления : учебник / под ред. В. Б. Зотова. – СПб. : Лидер, 2005. – 493 с.
6. *Чувашева Г. А.* Проблемы управления муниципальным имуществом / Г. А. Чувашева. – Оренбург : Дело, 2008. – 250 с.

*Надійшла до редколегії 31.01.2013 р.*

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.83

В. Л. МІНЕНКО

### СПІВВІДНОШЕННЯ АКТИВНИХ І ПАСИВНИХ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*Узагальнено науково-теоретичні підходи до визначення сутності та змісту активних і пасивних методів державного регулювання ринку праці. Виявлено особливості їх застосування на прикладі Харківської області. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення державної політики зайнятості на регіональних ринках праці.*

**Ключові слова:** ринок праці, державне регулювання, регіон.

*Scientific-theoretical approaches are generalized to determination of essence and maintenance of active and passive methods of the state adjusting of labour-market. The features of their application are exposed on the example of the Kharkov region. Suggestions are formulated in relation to the improvement of state policy of employment at the regional market of labour.*

**Key words:** labour-market, state adjusting, region.

Проблеми реалізації державної політики на ринку праці в сучасних умовах соціально-економічного розвитку набули винятково важливого значення. Складна ситуація у сфері зайнятості населення та безробіття обумовлює необхідність пошуку оптимального співвідношення активних і пасивних методів державного регулювання національного та регіональних ринків праці.

У роботах таких вітчизняних учених, як В. Васильченко [1], В. Петюк [3], Г. Завіновська [2], Л. Шевченко [5] та ін. значна увага приділяється теоретико-методологічним проблемам дослідження методів державного регулювання ринку праці, однак питання визначення їх змісту, структури, співвідношення у процесі реалізації соціальної політики держави потребують більш глибокого опрацювання та конкретизації.

Метою статті є узагальнення науково-теоретичних підходів до визначення сутності та змісту активних і пасивних методів державного регулювання ринку праці, виявлення особливостей їх застосування на прикладі Харківської обл. та формулювання пропозицій щодо удосконалення державної політики зайнятості на регіональних ринках праці.

Серед вітчизняних науковців соціально-трудового напрямку існує декілька підходів до визначення змістовного наповнення активної і пасивної політики держави на ринку праці. Так, В. Васильченко вважає, що активна політика – це спрямування дій на підвищення конкурентоспроможності робочої сили і розширення сфери докладання праці з метою запобігання безробіттю і збільшення чисельності зайнятих [1, с. 182]. Активні заходи державної політики, як вважає автор, “ це комплекс організаційно-економічних і правових дій, що безпосередньо впливають на зміну співвідношення попиту і пропозиції робочої сили. Пасивну політику держави автор розглядає як реєстрацію та облік безробітних, організацію системи надання допомоги по безробіттю; здійснення як грошових, так і негрошових форм підтримки безробітних і членів їх сімей, котрі знаходяться на їх утриманні [Там же, с. 148].

В. Петюх вважає, що активна політика на ринку праці – це комплекс методів і заходів, націлених на сприяння як найшвидшому поверненню безробітних до активної праці. Активні методи та заходи, на його думку, являють собою їх сукупність щодо формування додаткових сфер зайнятості (структуризація економіки, додаткові робочі місця на державних підприємствах, субсидування створення нових робочих місць у приватному секторі, створення умов для іноземного інвестування, організація суспільних робіт, створення умов для самозайнятості громадян, тощо) [3, с. 139]. На думку автора, при пасивній політиці у країні формується так званий “ринковий” патерналізм, в умовах якого держава бере на себе відповідальність за стан працівників і роботодавців на ринку праці. До пасивних методів і заходів регулювання зайнятості він відносить асигнування коштів на часткове відшкодування безробітним їхніх втрат у доходах, а саме: реєстрацію осіб, що шукають роботу; визначення розміру допомоги по безробіттю; організацію системи надання допомоги по безробіттю; впровадження негрошових форм підтримки безробітних та їх сімей тощо [Там же, с. 141–142].

До активної політики держави на ринку праці Л. Шевченко відносить: створення систем служб зайнятості, служб соціальної допомоги молоді; сприяння створенню нових робочих місць у державному секторі, у тому числі шляхом організації громадських робіт; стимулювання розвитку приватного малого та середнього підприємництва як джерела робочих місць; надання позик безробітним для започаткування підприємницької діяльності та ін. [5, с. 244]. Пасивна політика на ринку праці, вважає Л. Шевченко, реалізується за допомогою двох основних методів:

– уведення трудової повинності, тобто фінансування державою системи, що зобов’язує безробітних займати чітко визначені робочі місця або мати певний вид трудової діяльності;

– уведення допомоги для безробітних за рішенням центрального уряду та органів місцевої влади [Там же, с. 261].

Аналіз підходів різних авторів щодо віднесення методів регулювання ринку праці і зайнятості населення до активних дозволив їх узагальнити і класифікувати.

1. За змістом впливу: економічні; правові; адміністративні.
2. За видами сприяння зайнятості: структуризація економіки, створення нових робочих місць; створення умов для залучення іноземних інвестицій; стимулювання підприємців для створення нових робочих місць; організація громадських робіт; створення умов для самозайнятості.
3. За джерелами фінансування: бюджетні; позабюджетні; Фонд обов'язкового державного страхування на випадок безробіття.
4. За формою впливу: прямі; непрямі.

Співставлення точок зору вказаних авторів відносно застосування методів пасивної політики держави щодо регулювання ринку праці, зайнятості дає підстави для висновку, що незалежно від різних формулювань пасивної політики, основна її сутність зводиться до того, що пасивна політика держави у сфері зайнятості передбачає відповідальність державних органів влади різних рівнів за становище найманих працівників і роботодавців. Поряд з цим до пасивних державних методів регулювання ринку праці і зайнятості відносяться: реєстрація та облік безробітних; організація системи надання допомоги (як грошової, так і негрошової) по безробіттю та ін. Ці заходи не впливають на співвідношення попиту і пропозиції робочої сили і в умовах ринку не регулюють зайнятість.

Головними провідниками активної політики держави на ринку праці в економічно розвинених країнах є служби зайнятості (працевлаштування), які мають, як правило, багаторівневу структуру.

Як свідчать дослідження, однією з найбільш успішно функціонуючих державних служб працевлаштування на Заході вважається національна система Франції, яку очолює Національне агентство зайнятості. До його складу входить структурний підрозділ Міністерства праці, зайнятості і професійної підготовки та регіональні, департаментські і місцеві (локальні) відділення. Основними функціями агентства зайнятості є надання інформації про стан ринків праці; надання послуг з професійної орієнтації; робота з найуразливішими на ринку праці категоріями населення; пропозиція робочих місць за кордоном та ін.

Паралельно з Національним агентством зайнятості, працевлаштуванням спеціалістів займаються ще дві організації: Асоціація зайнятості управлінських працівників (спеціалізується на вивченні попиту і пропозиції трудових послуг управлінців) і Асоціація зайнятості управлінських працівників, інженерів і техніків у сільському господарстві (зосереджує свою діяльність лише у сільськогосподарській галузі).

Така спеціалізація роботи служб зайнятості сприяє більш кваліфікованому і оперативному управлінню процесами у сфері зайнятості населення.

Діяльність служб зайнятості в Україні, як свідчать дослідження, спрямовується, в основному, на підтримку безробітних, тобто на проведення пасивної політики, створення умов для працевлаштування безробітних. Основні методи державного регулювання ринку праці і одночасно напрямки роботи державної служби зайнятості, які характерні для всіх її рівнів, в Україні можна простежити на прикладі Харківського обласного центру зайнятості. Ринок

праці в Харківській обл. сьогодні визначається загальним станом економіки країни, зокрема спадом виробництва, структурним регресом, складністю процесів в інвестиційній і фінансово-кредитній сферах, значною чисельністю безробітних, тобто кризовим станом.

Аналіз пасивних методів державного регулювання зайнятості і боротьби з безробіттям (виплата допомоги у зв'язку з безробіттям) свідчить, що на їх частку в середньому на рік приходилося від 60 до 72 % загальної суми витрат, передбаченої для реалізації активної і пасивної політики на ринку праці Харківської області. У той же час, із 21,5 тис. безробітних, які отримували допомогу по безробіттю в 2011 р., 17,6 тис. безробітних (майже 82 %) одержували допомогу по безробіттю нижче мінімальної заробітної плати або мінімальну (1004 грн), у т.ч. 10,6 тис. осіб (49 %) безробітних отримували мінімальний розмір допомоги (544 грн) [4, с. 3].

Пасивні методи, як зазначалось, суттєво не впливають на співвідношення попиту та пропозиції робочої сили, і в умовах сучасного ринку праці не регулюють зайнятість населення. Країни з ринковою економікою застосовують як активну, так і пасивну політику. Залежно від моделі ринку праці та економічного стану країни, державна політика використовує і активні заходи, формуючи відповідні пропорції витрат на такі заходи. Витрати на активні заходи в розвинених країнах складають від 20 до 40 %, а іноді 50 % від суми загальних коштів, спрямованих на регулювання зайнятості.

В Україні, як свідчать дослідження, динаміка витрат на активні і пасивні заходи для вирішення проблем зайнятості і безробіття характеризується перевагами на користь пасивних заходів. Аналогічна ситуація спостерігається і в Харківській обл. Якщо в 2001 р. з Фонду загальнообов'язкового соціального страхування України на випадок безробіття для реалізації заходів активної політики (у т.ч. на одноразову виплату для заняття підприємницькою діяльністю, надання дотацій на створення додаткових робочих місць, організації громадських робіт; професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації безробітних, інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням) витрати склали 10 %, то на заходи пасивної політики (для виплат допомоги у зв'язку з безробіттям і на матеріальну допомогу) – 66 %. У 2005 р. пропорції цих показників склали: 23 і 59 %, у 2009 р. – 14 і 70 %, у 2011 р. – 36,1 і 40,6 %. Тобто, динаміка витрат поступово змінюється не на користь активних заходів, але все ще не відповідає сучасним світовим вимогам.

Однак, як свідчить досвід розвинених країн, найефективнішим соціальним захистом незайнятих громадян є надання робочих місць усім, хто бажає працювати. Тому перевага тут надається активним заходам, спрямованим на розширення сфери докладання праці.

Аналіз існуючих методів регулювання зайнятості і подолання безробіття свідчить про те, що вони не в повній мірі відповідають сучасним вимогам. Інтеграція України до СОТ в умовах глобалізаційних процесів і процесів, пов'язаних зі світовою фінансовою кризою, потребує, поряд з існуючими, нових підходів до вирішення проблеми безробіття.

У розвинених країнах досить активно застосовуються логістичні підходи у сфері державного управління, зокрема у сфері муніципального управління. Такий науково-практичний напрямок отримав назву “Citi logistics”. В Україні такі підходи тільки-но почали розроблятися на теоретичному рівні. Водночас логістичні концепції разом з маркетинговими є важливими інструментами ефективного державного управління в діяльності місцевих органів влади.

Поєднання цих інструментів дає можливість краще використати конкурентні переваги, які має кожний регіон, як з точки зору розвитку економіки, так і з точки зору створення умов для залучення до трудової діяльності економічно активного населення і зменшення кількості безробітних.

Так, для посилення впливу державних органів влади на зайнятість і безробіття доцільно запровадити в практику так званий логістико орієнтований метод управління, сутність якого полягає у формуванні всебічно обґрунтованої державної системи поточно-тактичних і стратегічних регуляторних задач і дій у сфері ринку праці з урахуванням особливостей розвитку економіки в регіоні, реалізація яких має сприяти забезпеченню збалансованості попиту і пропозиції конкурентоспроможної робочої сили. Наприклад, в умовах Харківської обл., функціонуючої в системі СОТ, перспективними з точки зору конкурентоздатності на світовому ринку є аерокосмічна галузь, турбобудування, виробництво бронетехніки, електромашинобудування (двигуни і генератори великих потужностей) і сільське господарство. У зв’язку з цим актуальними напрямками формування регуляторних задач і дій у сфері зайнятості і подолання безробіття є пріоритетне забезпечення цих галузей і їх інфраструктури працівниками відповідних професій і кваліфікацій згідно із сучасними вимогами світових стандартів і врахування наявності прощарку висококваліфікованих працівників і спеціалістів, потужної освітньої і наукової бази. Ці особливості економіки регіону в умовах інтеграції у світову економіку обумовлюють характер формування регуляторних задач та способів їх вирішення як з використанням існуючих методів регулювання зайнятості і подолання безробіття, так і доповненням логістико орієнтованого методу управління.

Таким чином, проведені дослідження методів регулювання зайнятості і подолання безробіття в контексті адаптації до стандартів СОТ дозволяють зробити теоретичні узагальнення, виявити особливості їх застосування на прикладі Харківської обл., сформулювати висновки та пропозиції, які полягають у такому:

– теоретично обґрунтовано, що підвищити ефективність використання універсальних і спеціальних методів, які застосовуються органами влади при здійсненні функцій державного регулювання зайнятості і подолання безробіття на рівні країни і окремого регіону, можна за умови прийняття та реалізації активної політики на ринку праці;

– у сучасних умовах широкого розвитку в Україні, окремих її регіонах, у т.ч. у Харківській обл., набули активні і пасивні методи державного регулювання зайнятості і боротьби з безробіття. Активні заходи включають

комплекс організаційно-економічних і правових дій, які безпосередньо впливають на попит і пропозицію робочої сили; пасивні – організацію системи надання матеріальної допомоги по безробіттю і підтримку сімей безробітних, яка не впливає на співвідношення попиту і пропозиції робочої сили і не сприяє регулюванню зайнятості населення;

– розглянуті універсальні та спеціальні методи активного впливу держави на зайнятість і подолання безробіття широко застосовуються в Харківській області у діяльності державної служби зайнятості щодо: надання населенню інформаційних, профорієнтаційних послуг, створення банку вакансій та пошук підходящої роботи, працевлаштування незайнятих трудовою діяльністю громадян (у т.ч. неконкурентоспроможних верств населення на заброньовані робочі місця); сприяння в започаткуванні підприємницької діяльності; надання роботодавцям дотацій для працевлаштування безробітних; організація для незайнятого населення професійного навчання та тимчасових громадських робіт;

– з активних заходів державного впливу на зайнятість і подолання безробіття в обл. не знайшли широкого поширення такі, як самозайнятість населення (суспільна корисна праця, що здійснюється не за наймом, але дає працівникові дохід та є засобом вирішення соціальних проблем); гнучкі форми зайнятості, які дають можливість працівникові залишатися на робочому місці, отримувати заробітну плату згідно з відпрацьованим часом, а роботодавцю – зберегти кваліфіковані кадри, що особливо є важливим в умовах світової фінансової кризи;

– витрати на пасивне регулювання зайнятості і подолання безробіття в області (як і в інших регіонах країни) значно перевищують витрати на запровадження активної політики. Так, у 2001 р. витрати на пасивне регулювання склали 66 %, на активне – 10 % від загальної суми витрат, спрямованих на державне регулювання зайнятості і подолання безробіття; у 2005 р. – відповідно 59 і 23 %; у 2009 р. – 70 і 14 %, у 2011 р. – 40,6 і 36,1 %;

– пропонується довести частку витрат на запровадження активних заходів державного регулювання зайнятості і подолання безробіття в області до рівня витрат (або близького до нього) розвинених країн: з 14 до 40 ” 50 %, що має сприяти підвищенню зайнятості населення, зростанню ВВП та покращанню життя;

– з’ясовано, що в 2011 р., 17,6 тис. безробітних (майже 82 %) одержували допомогу по безробіттю нижче мінімальної заробітної плати або мінімальну (1004 грн), в тому числі 10,6 тис. осіб (49 %) безробітних отримували мінімальний розмір допомоги (544 грн);

– обґрунтовано необхідність, поряд з підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації безробітних та інших категорій незайнятого населення, що знаходяться на обліку в службі зайнятості, для задоволення поточних потреб експортно-орієнтованих галузей у кваліфікованій робочій силі в умовах інтеграції у світову економіку, упровадити систему з підготовки конкурентоспроможної робочої сили відповідно міжнародним стандартам для задоволення попиту господарства області в них, у тому числі: авіабудування, виробництва парових турбін і бронетехніки, електромашинобудування та сільського господарства;

– запропоновано, поряд з існуючими методами, запровадити у практику державного регулювання зайнятості і подолання безробіття логістико-орієнтований метод управління, сутність якого полягає у формуванні системи поточно-тактичних і стратегічних задач і дій у сфері ринку праці з урахуванням особливостей розвитку економіки регіону, реалізація яких буде сприяти забезпеченню збалансованості попиту і пропозиції конкурентоспроможної робочої сили, скороченню безробіття.

#### Література:

1. *Васильченко В. С.* Державне регулювання зайнятості : [навч. посіб.] / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2005. – 236 с.
2. *Завіновська Г. Т.* Економіка праці : [навч. посіб.] / Г. Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2000. – 240 с.
3. *Петюх В. М.* Ринок праці : [навч. посіб.] / В. М. Петюх. – К. : КНЕУ, 1999. – 288 с.
4. Ринок праці Харківської області у 2011 році : [аналіт.-стат. зб.]. – Х. : Харківський обласний центр зайнятості, 2012. – 204 с.
5. *Шевченко Л. С.* Ринок праці: сучасний економічно-теоретичний аналіз : [монографія] / Л. С. Шевченко. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2008. – 336 с.

*Надійшла до редколегії 20.12.2012 р.*

УДК 352.075

*І. Б. ГАРЬКАВИЙ*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЇ МОТИВАЦІЇ НА ПІДПРИЄМСТВАХ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ**

*Побудовано модель участі працівників у розподілі прибутків підприємств містообслуговуючої сфери та здійснено її дослідження. Така реалізація функції мотивації спрямована на збільшення обсягів надання муніципальних послуг та ефективності роботи комунальних підприємств.*

**Ключові слова:** містообслуговуюча сфера, комунальне підприємство, муніципальні послуги, модель участі, розподіл прибутків.

*The model of participation of workers is built in distribution of incomes of enterprises of містообслуговуючої сфери and its research is carried out. Such realization of function of motivation is directed on the increase of volumes of grant of municipal services and efficiency of work of communal enterprises.*

**Key words:** sphere of maintenance of city, communal enterprise, municipal services, model of participation, distribution of incomes.



Усі підприємства містообслуговуючої сфери діють сьогодні у конкретному ринковому середовищі. У всіх підприємств одна головна мета – забезпечення прибутковості (інколи – беззбитковості). Одним учасникам ринку досягнення вказаної мети в тій чи іншій мірі вдається, а іншим – ні, і здебільшого це стосується комунальних підприємств. Такими є реалії будь-якого ринку у сфері муніципальних послуг.

Здатність комунального підприємства містообслуговуючої сфери досягати своєї мети в умовах ринку, на якому з аналогічними цілями функціонують підприємства некомунальної форми власності, характеризує складність забезпечення його конкурентоспроможності. Конкретну ринкову позицію такого підприємства визначають його конкурентні переваги. У більшості підприємства містообслуговуючої сфери досягають конкурентних переваг, якщо вдаються до нових способів конкуренції у своїй галузі завдяки нововведенням. У широкому сенсі нововведення включає і поліпшення технології, і вдосконалення способів і методів організації діяльності. Нововведення може виражатися у зміні асортименту послуг або процесу їх надання, нових підходах до маркетингу, нових концепціях сфери конкуренції та ін. Але запорукою як забезпечення конкурентної переваги зокрема, так і прибутковості підприємства містообслуговуючої сфери взагалі має бути зацікавлений персонал як одна з визначальних складових внутрішнього середовища підприємства. Саме наведені умови та обставини й визначають актуальність дослідження, результати якого викладено в цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що важливим елементом процесу корпоративного управління є реалізація потенціалу такого необхідного в сучасних умовах ресурсу, як персонал [4; 5]. В умовах посилення конкурентної боротьби виживання досягається за допомогою організації трудового процесу на підприємстві та управління ним [6]. Здійснення регулювання адміністративних відносин між підприємством і його персоналом, що розуміється як досягнення ефективної збалансованості різних напрямів діяльності при контролі за результативністю роботи працівників, стикається з великими труднощами за відсутності належної їх зацікавленості [2; 9]. Аналіз досвіду підприємств сфери послуг доводить, що труднощі пов'язані з виникненням як організаційних проблем, так і проблем конкретизації та оцінювання підходів до реалізації функції мотивації [1].

Разом з тим невіршеними залишаються питання, які стосуються визначення засад посилення мотивації персоналу підприємств містообслуговуючої сфери. Зокрема, йдеться про побудову моделі участі працівників у прибутках підприємства та її дослідження, щоб сформулювати образ мислення керівників і працівників такого підприємства, який відповідав би характеру та завданням забезпечення ефективної його діяльності.

Метою роботи є – дослідити макроекономічні властивості системи участі в прибутках (СУП) на підприємствах містообслуговуючої сфери, використавши методи теорії конкуренції (моделі кейнсіанського типу), а також варіанти, які передбачають короткострокову рівновагу в СУП з фіксованими параметрами платежів та довгострокову рівновагу в СУП (конкурентне визначення параметрів платежів).

За вихідним положенням дослідження передбачається, що кожне підприємство містообслуговуючої сфери  $i$ , використовуючи працю персоналу  $L_i$ , у короткостроковому періоді виплачує своїм працівникам винагороду [7]:

$$W(L_i) = \omega + \lambda \frac{R_i(L_i) - \omega L_i}{L_i}, \quad (1)$$

де  $R_i(L_i)$  – дохід як функція витрат праці, яка визначається за сукупним обсягом надання послуг і функцією корисності. За функцію корисності була прийнята складна функція Кобба-Дугласа, яка пов'язує обсяг послуг  $C_i$ , тарифи на їх надання  $P_i$ , а також характеристику використання коштів споживачів  $M$  на отримання послуги  $i$  [12]. Параметри платежів  $\omega$  (базова заробітна плата) і  $\lambda > 0$  (коефіцієнт участі працівників в розподілі прибутків) у короткостроковому періоді екзогенні.

Для підприємств містообслуговуючої сфери при впровадженні СУП органи місцевого самоврядування (ОМС) мають установлювати на короткострокову перспективу тарифи на послуги, обсяги їх надання і чисельність залученого персоналу таким чином, щоб максимізувати прибуток. При цьому також ураховувався рівень оплат праці й тарифи, які встановлені підприємствами некомунальної форми власності в містообслуговуючій сфері.

Короткостроковою моделлю поведінки підприємств містообслуговуючої сфери вважатимемо формування рівноваги за Нешем, яка передбачає спрямування управлінської діяльності кожного підприємства на максимізацію прибутку за умови опанування попиту споживачів на муніципальні послуги [8].

Якщо підприємство містообслуговуючої сфери  $i$  наймає  $L_i$  працівників, то його чистий прибуток складе, як це витікає з (1):

$$\pi_i(L_i) = (1 - \lambda)(R(L_i) - \omega L_i). \quad (2)$$

Якщо кількість трудових ресурсів, які підприємство містообслуговуючої сфери може найняти в рамках СУП на умовах (1) не обмежена, то стратегія найму передбачає залучення будь-якої необхідної кількості працівників.

Гіпотетична змінна за попитом на послуги  $\hat{Y}$  характеризується сумарним обсягом послуг, який підприємство містообслуговуючої сфери хотіло б надавати в заданих умовах найму і відсутності обмежень на працю. У такому разі напруженість в економіці СУП визначатиметься різницею між гіпотетичним та реальним попитом на послуги, тобто  $\tau' = \hat{Y} - Y^*$ .

Нагадаємо, що рівень напруженості змінюється у зворотній залежності від  $\omega$ , а СУП в “чистому вигляді” (відсутня базова заробітна плата) характеризується безмежним попитом на працю.

Значення основних макроекономічних змінних щодо обсягу надання муніципальних послуг  $Y$ , тарифів на їх надання  $P$  та за характеристикою виплати заробітної плати  $W/P$  наведено в табл.

Симетрична рівновага за Нешем у рівноважному стані залежить від співвідношення параметрів, наведених в таблиці.

Таблиця

Основні макроекономічні змінні системи участі в прибутках (короткостроковий аспект)

Змінні	$\tau < 0$	$\tau > 0$
$Y$	$\alpha A + \beta M \gamma / \mu \omega$	$Y^*$
$P$	$\mu \omega / \gamma$	$\beta M / (Y^* - \alpha A)$
$W/P$	$(1 - \lambda) \frac{Y}{\mu} + \lambda \frac{Y}{L}$	$(1 - \lambda) \frac{\omega(Y^* - \alpha A)}{\beta M} + \lambda \frac{Y^*}{L^*}$

При аналізі таблиці очевидним є те, що коефіцієнт участі  $\lambda$  не впливає на сукупний обсяг надання послуг і рівень тарифів. Крім того, коли підприємства містообслуговуючої сфери максимізували функцію вигляду (2), їх поведінка не залежить від  $\lambda$ . До тих пір, поки стратегія витрат, за припущенням, залежить лише від рівня сукупного доходу, а не від його розподілу, рішення ОМС щодо рівня тарифів та обсягів надання послуг для ТГ незалежні від  $\lambda$  в будь-якій точці короткострокової рівноваги. В окремому випадку (коли  $\lambda = 0$ ) маємо традиційну систему найму (ТСН), яка передбачає виплату базової заробітної плати без врахування результатів роботи.

Аналіз свідчить, що значення  $\lambda$  впливають на розподіл доходу від сукупного обсягу послуг і не впливають на його величину. Лише  $\omega$ , що представляє для підприємства містообслуговуючої сфери “тверді” витрати найму додаткового працівника (на відміну від “м’яких” витрат, пов’язаних з участю працівників у розподілі приросту валового прибутку), впливає на сукупний рівень доходів. Якщо зайняті (у ТСН) погоджуються отримувати 80 % своєї винигороди у формі основної заробітної плати, а 20 % – у формі долі участі в прибутках, то вплив на сукупний обсяг надання послуг, зайнятість і тарифи буде таким самим, неначебто заробітна плата знизилася на 20 %, а сукупний попит на послуги залишився незмінним.

Коли “страждаюча від низької ефективності” муніципальна економіка ТСН переходить до використання СУП, параметри якої встановлюються так, щоб усі працівники спочатку отримували однаково, ця зміна покращує положення всіх зайнятих. З (1) витікає, що реальні виплати в цій системі складуться:

$$W/P = (1 - \lambda)\omega/P + \lambda(Y/L). \tag{3}$$

Після переходу ТСН в “еквівалентну” їй СУП, в якій спочатку працівники отримують ту ж винагороду, що і в ТСН, відбувається зростання обсягів надання послуг і зайнятості при одночасному зниженні тарифів. Якщо

продуктивність праці змінюється циклічно ( $F > 0$ ), з (3) витікає, що реальні виплати мають зрости. Дійсно, необхідно, щоб  $\lambda Y/L$  не знижувалося швидше, ніж зростає величина  $(1 - \lambda)\omega/P$ . Відзначимо також, що, оскільки створюються нові робочі місця і збільшується зайнятість, то кожен новий працівник отримує вищу винагорода. У цьому сенсі рух економіки містообслуговуючої сфери до СУП дозволяє в цілому поліпшити положення на ринку праці [3].

Наша аргументація “спрацьовує” лише в тому випадку, коли всі (або майже всі) підприємства містообслуговуючої сфери за певною муніципальною послугою одночасно переходять від системи найму до системи участі в прибутках. Якщо до нової системи платежів перейде одне підприємство, воно зможе найняти нових працівників лише за рахунок скорочення виплат старому персоналу. Таким чином, для переходу до СУП, можливо, будуть потрібні і деякі регулюючі заходи з боку ОМС; одним з них може бути початкова фінансова підтримка підприємств, які працюють за новою системою. Така підтримка виправдана, оскільки СУП створює “позитивний зовнішній ефект напруженості ринку праці”.

Розглянемо триваліший період, для якого зберігаються всі передумови попереднього розгляду (за винятком того, що параметри платежів визначаються в ході конкуренції на ринку праці). Аналіз свідчить, що основні умови конкурентної рівноваги на ринку праці для ТСН і СУП в цілому збігаються. При відомих значеннях параметрів платежів, які обираються іншими підприємствами містообслуговуючої сфери, будь-яке підприємство вільне у виборі власних значень цих платежів. Проте якщо вони будуть дуже низькими, підприємство в будь-який момент може зіткнутися з браком робочої сили. Рішенням описаного вище завдання є симетричною рівновагою за Нешем для параметрів платежів. Це означає, що якщо всі підприємства встановлюють значення параметрів на рівні  $\omega\lambda$ , то жодному з них не вигідно відхилитись від цього “стандарту”. Рівноважне значення буде безпосередньо використано для локалізації області допустимих значень параметрів платежів, що характеризують СУП.

Доведемо наступне теоретичне положення: пара  $(\omega\lambda) > 0$  при рівних для кожної системи початкових умовах задовольняє стану довгострокової конкурентної рівноваги тоді і лише тоді, коли кожному працівникові в СУП виплачується така ж винагорода, як і в ТСН при рівноважній заробітній платі ( $\omega^*0$ ). Ця рівновага може бути представлена у вигляді:

$$\omega^* = \omega + \lambda((P^*Y^* - \omega L^*)/L^*). \quad (4)$$

Таким чином, між довгостроковими рівноважними значеннями  $\lambda$  і  $\omega$  існує зворотний зв'язок, що на одиницю знижує рівень свободи у визначенні параметрів платежів СУП.

У цьому дослідженні концептуально важливо розглядати  $\lambda$  як регулюючу (політичну) змінну, яка використовується ОМС для “стабілізації”

макроекономічних характеристик на рівні повної зайнятості. Таким чином, у тривалій перспективі  $\omega$  може розглядатися як корегуючий коефіцієнт в (4). У короткостроковому плані, згідно зі зробленими припущеннями  $\omega$  і  $\lambda$  – квазіфіксовані параметри.

Спробуємо надати хоч би грубу інтерпретацію співвідношенню (4). При довгостроковій конкурентній рівновазі кожен працівник повинен врешті-решт отримати однакову винагороду, незалежно від форми, в якій вона виплачується (тобто як вона розбивається на сталу заробітну плату і долю участі в розподілі прибутку). Причина цього вирівнювання пов'язана з можливістю міграції. Таким чином, кожне підприємство містообслуговуючої сфери в довгостроковому періоді має виплачувати своїм працівникам середню винагороду незалежно від форми оплати. Підприємство, що працює в умовах СУП, у такому разі збільшуватиме чисельність працівників до тих пір, поки граничний продукт праці залученого працівника не дорівнюватиме середній винагороді. Тобто, в довгостроковому плані параметри платежів у системі участі змінюються підприємством так, щоб забезпечити необхідну компенсацію своїм працівникам.

У результаті аналізу рівності (4) лише для  $\omega = 0$  (“чистий” варіант СУП) отримано два істотні результати. Перший пов'язаний з ізоморфністю СУП і ТСН в умовах конкурентної довгострокової стаціонарної рівноваги на ринках праці. Це можна вважати наслідком довгострокових тенденцій, які призводять до схожих “моделей” розподілу ресурсів.

Другий, важливіший, визначає істотно різну короткострокову поведінку двох систем в оточенні точки довгострокової рівноваги (при квазіфікованих параметрах платежів). З аналізу (4) зрозуміло, що СУП з високим коефіцієнтом участі ефективно функціонує в області повної зайнятості ( $\tau > 0$ ). У стані довгострокової рівноваги параметр  $\tau'$  обмежений знизу нулем, стає тим більшим, чим більше  $\lambda$  і менше  $\omega$ , причому  $\tau' \rightarrow \infty$ , якщо  $\omega \rightarrow 0$  або  $\lambda \rightarrow W^*L^*/P^*Y^*$ . Для “справжньої” системи участі на підприємствах містообслуговуючої сфери характерним є стан повної зайнятості (навіть допускаючи спотворення, які відрізняють реальну економіку від теоретичних побудов).

Отримані результати можуть бути узагальнені таким чином. У дійсності “справжня” система участі на підприємствах містообслуговуючої сфери функціонуватиме в області  $\tau' > 0$ , а традиційна система найму – в  $\tau' < 0$ . Варіант муніципальної економіки, заснованої на традиційній схемі найму (на відміну від системи участі), не може довго “безболісно” функціонувати в умовах позитивного тиску  $\tau$ , оскільки підприємства-“егоїсти” волонтаристськи порушують рівноважні правила виплат.

В обох системах, отже, існує помітна різниця в напруженості ринку праці. У ТСН підприємство при існуючому рівні заробітної плати наймає стільки працівників, скільки йому необхідно. У СУП воно прагне найняти більше, ніж реально може собі дозволити при вибраних ним рівноважних параметрах платежів. Розв'язання цього очевидного парадоксу полягає в тому, що, попри

прагнення підприємства, що використовує СУП, найняти більше працівників на попередній умовах, його положення лише погіршиться в разі призначення вищої оплати праці. У цьому легко переконатися, звернувшись до співвідношення (4).

Важливо відзначити, що скорочення рівня зайнятості викликає не стільки відсутність рівноваги само собою, скільки конкретна форма оплати праці в ТСН у поєднанні із станом неурівноваженості. При системі участі скорочення рівня зайнятості не зникає. Навпаки, при досить гнучкій системі оплати відбувається його зниження до такого рівня, коли довгострокова рівновага встановлюється автоматично. Аби визначити це положення, допустимо, що в умовах конкуренції на ринку праці обидві системи – ТСН і СУП – знаходяться у стані довгострокової рівноваги, коли винагорода за працю в обох системах рівна граничному продукту праці. Хай тепер у ТСН і СУП виникнуть якісь зміни. Що відбудеться?

У СУП граничний продукт праці в умовах реалізації підходів, наведених в [10]

$$R' = \gamma \beta M / \mu (Y - \alpha A'), \quad (5)$$

а винагорода за результатами праці –

$$W = \beta M / (Y^* - \alpha A) \times \left[ (1 - \lambda) \frac{\omega (Y^* - \alpha A)}{\beta M} + \lambda \frac{Y^*}{L^*} \right]. \quad (6)$$

Тепер, оскільки СУП знаходиться в стані довгострокової рівноваги з параметрами  $\omega$ ,  $\lambda$ , що задовольняють умові (4), вирази (5) і (6) мають бути рівними, тобто  $R' = W$ . Після того, як у системі сталися збурення (скажімо, зниження  $A$  або  $M$ ), необхідно переконатися, що винагорода (6) знизиться в меншій мірі, ніж вартість граничного продукту праці (5) (при  $\omega > 0$ ), який у такому разі менший виплат  $R' < W$ ; проте всі працівники підприємства “залишаться на своїх місцях”. Таким чином, економіка участі демонструє щось більше, ніж гнучкість системи заробітної плати. Вона постійно спонукатиме підприємства зберігати чисельність працівників (і не із-за можливості менше платити їм, а тому, що граничні витрати на додаткового працівника менші, ніж вартість додаткового продукту). У системі найму, навпаки, підприємства завжди прагнуть до відповідності вартості граничного продукту праці і його оплати, і, таким чином, при змінах у системі працівники будуть з неї “вимиватись”.

Аналогічний “умоглядний” експеримент з розглянутими системами зручно використовувати для доказу того факту, що з моменту змін у досягненні довгострокової рівноваги не лише сукупне надання послуг і зайнятість, але і реальні виплати на одного зайнятого в СУП будуть вищими, ніж в ТСН. Висновок про відносно вищі виплати в СУП справедливий і при інфляційних порушеннях стану довгострокової рівноваги, оскільки ця система передбачає і деякий захист від зростання тарифів.

За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що для СУП характерні класичні або монетаристські макроекономічні пропорції, які значно відрізняються від короткострокових кейнсіанських для системи найму, яка функціонує в умовах неповної зайнятості. У СУП кошти на отримання послуг нейтральні: вони прямо впливають на рівень тарифів, не надаючи при цьому жодного впливу на реальні агреговані економічні змінні. Ресурси тут використовуються завжди повністю і тому ОМС міг би відносно просто і безпосередньо контролювати тарифи (регулюючи рівень дотацій), “не турбуючись” про можливі подальші впливи на зайнятість та обсяги надання муніципальних послуг.

У подальшому доцільно здійснити порівняльний аналіз традиційної системи найму та системи участі в прибутках з точки зору підвищення результативності функціонування комунального підприємства містообслуговуючої сфери.

#### Література:

1. Долгов В. В. Два подхода к оценке персонала / В. В. Долгов // Управление персоналом. – 2009. – № 4. – С. 89–101.
2. Дятлов В. А. Управление персоналом / В. А. Дятлов, А. Я. Кибанов, В. Т. Пихало. – К. : ПРИОР, 2008. – 471 с.
3. Колот А. М. Мотивація, стимулювання й оцінка персоналу : навч. посіб. / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2008. – 267 с.
4. Митрохин А. С. Система трудового потенціала работника / А. С. Митрохин // Социс. – 2009. – № 3. – С. 45–56.
5. Управління персоналом / [М. Д. Виноградський, С. В. Беляєва, А. М. Виноградська, О. М. Шканова]. – К. : Екомен, 2006. – 289 с.
6. Шекшня С. В. Управление персоналом современной организации: учеб.-практ. пособ. – 3-е изд, перераб. и доп. / С. В. Шекшня. – М. : ЗАО “Бизнес-школа”; “Интел-Синтез”, 2008. – 368 с.
7. Benassy J. P. The Economics of Market Disequilibrium / J. P. Benassy. – N. Y., 2002. – 523 p.
8. Dornbusch R. Macroeconomics / R. Dornbusch, S. Fischer. – N. Y., 2004. – 464 p.
9. Grandmond I. Money and Value / I. Grandmond. – Cambridge, 2003. – 395 p.
10. Hart O. Monopolistic Competition in the Spirit of Chamberlin: A General Economic Model / O. Hart // Rev. Econ. Stud. – 2006. – V. LIII (1). – № 172. – P. 145–161.
11. Malinvaud E. The Theory of Unemployment Reconsidered / E. Malinvaud. – Oxford, 1998. – 385 p.
12. Weitzman M. L. Increasing Returns and the Foundations of Unemployment Theory : Reply II J. Post Keynesian Econ. – 2005. – V. 7. – P. 266–278.

УДК 351/354

Д. Б. ЄЛЬЧАНІНОВ

**СИСТЕМОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО, РЕГІОНАЛЬНОГО  
ТА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

*Досліджено взаємозв'язок між державним, регіональним і місцевим розвитком за допомогою методології функціонального моделювання IDEF0 та методів вербального аналізу. Розглянуто інформаційно-аналітичні засоби підтримки розумного розвитку.*

**Ключові слова:** державне управління; системологія; функціональне моделювання; вербальний аналіз; розумний розвиток.

*The interrelation between the state, regional and local growth by means of methodology of functional modeling IDEF0 and methods of the verbal analysis is investigated. Information-analytical tools of smart growth support are considered.*

**Key words:** public administration; systemology; functional modeling; verbal analysis; smart growth.

Проблема розвитку є найзагальнішим проявом невідповідностей між цілями і станом держави. Залежно від масштабу вона може мати характер національної, регіональної або територіальної [17].

У будь-якій державі постійно виникають суспільні суперечності, які мають динамічно вирішуватись засобами державного управління: в енциклопедії державного управління підкреслюється, що "... будь-яку територіальну громаду як одиницю місцевого самоврядування можна вважати "точкою зростання", а регіональну територіальну одиницю в державі – "центром соціально-економічного поступу (прогресу)" [11, с. 500]. У цьому відношенні територія держави стає множиною таких "точок" і "центрів" розвитку без периферії, тобто територією сталого розвитку".

Проблема, що розглядається, зв'язана з важливим науковим завданням визначення стратегій розвитку держави, регіонів, територій і практичним завданням упровадження новітніх засобів і технологій підтримки розвитку.

Дослідженню проблем державного, регіонального та місцевого розвитку присвячено багато праць вітчизняних і закордонних фахівців. Зокрема, І. Черленяк та О. Лукша використовують ідеологію стратегічного управління, системологію, теорію координації, самоорганізованої критичності та теорію фракталів для розгляду проблеми відповідності змісту цілей, мотивацій та інтересів системи державної влади, системи державного управління та суспільства при виборі альтернатив та алгоритмів розвитку країни [20]. Н. Андреева розглянула та поглибила сучасне бачення сутності та типізації антикризового управління регіоном як системної методології регіонального управління, а також визначила та узагальнила існуючі підходи, принципи, стратегії та інструменти антикризового управління регіоном як наукового



базису подолання існуючої системної кризи в Україні [2]. О. Коротич підкреслює, що державне управління регіональним розвитком має поєднувати два наукові напрями: державне управління та регіоналістику [12]. Є. Сергієнко визначає з погляду системного підходу компоненти, елементи, структуру і функціональне середовище місцевого самоврядування [19].

І. Ганчеренок розкриває сучасний стан співвідношення універсальних концепцій, теорій, інновацій, менеджменту, синергетичного аналізу складних систем та державного управління [3]. М. Глигич-Золотарьова на основі результатів впровадження методології прикладного системного аналізу у сферу державно-територіального устрою досліджує питання стратегічного планування регіонального розвитку, аналізує сутність та особливості різних типів управління розвитком федеративної системи: програмного управління, управління складною системою, регулювання, управління за структурою, управління за цілями, управління великими системами та управління при відсутності інформації про кінцеву мету [5]. Т. Гордєєва отримала типологію муніципальних утворень Забайкальського краю на основі двофакторного рішення, яке містить чотири типи, що відрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку та критерію “системної складності” [6]. Ця типологія дає можливість отримати ефективний інструмент для вивчення та оцінки досягнутого рівня розвитку муніципальних утворень, створення імітаційних моделей систем, підсистем та процесів, що відбуваються в цих утвореннях, а також розробки якісних управлінських рішень місцевої влади.

Х. Кордоба-Пачон та А. Очоа-Ариас на системній основі досліджують обмеження та переваги використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесах прийняття рішень у публічному управлінні [21]. М. Неаксу розглядає поняття “образ міста” в контексті місцевого та регіонального розвитку та підкреслює, що статистичні дані та моделі, побудовані на їх основі, не повністю відображають міську реальність, особливо на мікрорівні з точки зору мешканців [24].

А. Крісілов, К. Соловійова та А. Уємов стверджують, що однією з найважливіших соціальних функцій системної методології натеper є проведення якомога найширшого аналізу критичної світо-господарської ситуації в цілому та конструювання стратегії осмисленого і прийнятного виходу з неї [13]. Причому дуже високих результатів очікують від застосування системологічного інструментарію [16].

Фахівці компанії “Бізнес Інжиніринг Груп” пропонують метод адміністративного моделювання на основі онтологій [1], який відрізняється високою ефективністю та адаптивністю, а також долає обмеження існуючих підходів, що ґрунтуються на графічних мовах моделювання (у т.ч. IDEF0 [15]).

У державному управлінні не все можна коректно оцінити за допомогою чисел: наприклад, привабливість лідера є якісною характеристикою за своєю сутністю. Тому особливим для державного управління має стати вербальний аналіз, відмінною рисою якого є використання виключно термінології та системи понять людини без їх перетворень у кількісні значення [14].

Мета статті – формування системологічних засад державного, регіонального та місцевого розвитку на основі методології функціонального моделювання та методів вербального аналізу.

*Системологічна функціональна модель та вербальний аналіз державного розвитку.* Розглянемо контекстну діаграму функціональної моделі України, побудовану за методологією IDEF0 (рис. 1).

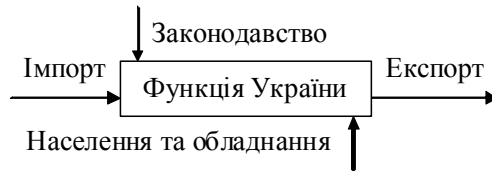


Рис. 1. Контекстна діаграма функціональної моделі України

Функція України визначається імпортом та експортом (товарів, послуг, сировини, капіталу та ін.), котрі виконує населення за допомогою певного обладнання відповідно до діючого законодавства. Позначимо через  $U$  – функцію України,  $I$  – імпорт,  $O$  – експорт,  $C$  – законодавство,  $M$  – населення та обладнання. Тоді з точки зору системології функціональний запит від надсистеми “світове співтовариство” до системи “Україна” формально визначається рівністю  $U = (I, O, C, M)$ .

Ступінь задоволення функціонального запиту можна оцінити засобами вербального аналізу через шкали відповідних критеріїв, приклад яких подано на рис. 2.

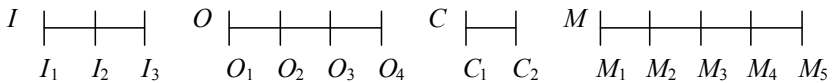


Рис. 2. Шкали критеріїв оцінки розвитку

Повне задоволення функціонального запиту формально визначається вектором  $(I_1, O_1, C_1, M_1)$ , а повне незадоволення – вектором  $(I_3, O_4, C_2, M_5)$ .

Наприклад, згідно з контрактом між НАК “Нафтогаз України” та ВАТ “Газпром” на постачання газу Україна має імпортувати 52 млрд м<sup>3</sup> газу за рік. Причому Україна зобов’язана сплатити за такий обсяг газу навіть якщо вона не спожила його. За підсумками 2012 р., “Нафтогаз” отримав від “Газпрому” рахунок у розмірі 7 млрд дол. за неспожитий газ [10]. Таким чином, існує критерій “Імпорт російського газу”, що є складовою частиною функціонального запиту до України та може мати таку шкалу (рис. 3).

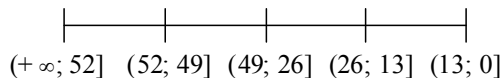


Рис. 3. Шкала критерію “Імпорт російського газу” (млрд м<sup>3</sup> за рік)

Вербальний аналіз розвитку України можна здійснити за допомогою порядкової класифікації функціональних моделей України. Із двох моделей краща та, що характеризується не гіршими значеннями за всіма критеріями, але хоча б за одним критерієм є строго кращою. Моделі не можна порівняти, якщо перша характеризується кращими значеннями за одними критеріями, а друга – за іншими (рис. 4).

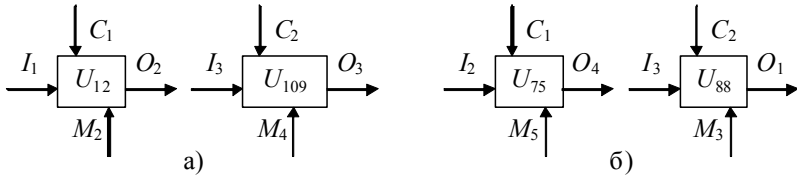


Рис. 4. Приклади порівнянних (а) та непорівнянних (б) моделей

Для побудови порядкової класифікації з експерта – провідного фахівця з державного управління – необхідно витягти додаткову інформацію. У вербальних методах – це інформація про класи, до яких може належати функціональна модель України. Задача розподілу всіх гіпотетично можливих моделей по класах у загальному випадку має дуже велику розмірність. Для прискорення побудови повної класифікації й контролю несуперечності експерта використовується принцип “краща модель не повинна потрапити в гірший клас” і алгоритм, що дозволяє пред’явити експерту для класифікації невелику кількість моделей [14]. Отримана класифікація застосовується для порівняння моделей: краще та, яка належить до кращого класу.

Для опису можливого результату порядкової класифікації розглянемо поняття “вага моделі”. Нехай модель має формальний опис у вигляді вектора  $U_i = (I_q, O_r, C_s, M_t)$ . Тоді вага  $W_i$  моделі  $U_i$  обчислюється за формулою:

$$W_i = q + r + s + t.$$

Наприклад, у випадку використання критеріїв, шкали яких подано на рис. 2, найкраща модель має вагу 4, а найгірша – 14. Для моделей, зображених на рис. 4, маємо  $W_{12} = 6$ ,  $W_{109} = 12$ ,  $W_{75} = 12$  та  $W_{88} = 9$ .

Варіант розподілу моделей за класами наведено у табл. 1.

Таблиця 1

Варіант порядкової класифікації функціональних моделей

Клас	Типова модель	Ваги моделей	Кількість моделей
1	$(I_1, O_1, C_1, M_1)$	4–5	5
2	$(I_2, O_1, C_1, M_2)$	6–7	24
3	$(I_2, O_2, C_2, M_3)$	8–10	62
4	$(I_3, O_3, C_2, M_4)$	11–12	24
5	$(I_3, O_4, C_2, M_5)$	13–14	5

Порядкова класифікація є основою для аналізу державного розвитку: якщо в результаті змін законодавства, експортно-імпоротної або соціальної політики контекстна діаграма функціональної моделі держави перейшла до кращого класу, тоді держава розвивається у належному напрямку. Одним з додаткових засобів перевірки є відповідність розподілу моделей по класам еталонному нормальному розподілу. Це можна здійснити за допомогою програм IBM SPSS [27]. Аналіз даних табл. 1 свідчить (рис. 5), що отриманий розподіл не дуже відрізняється від еталонного нормального, але може бути поліпшений через зменшення класів 1, 3, 5 та відповідного збільшення 2 та 4.

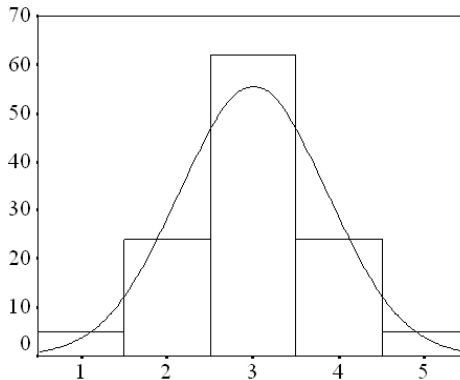


Рис. 5. Гістограма розподілу моделей по п'яти класам та крива еталонного нормального розподілу

*Системологічна функціональна модель та вербальний аналіз регіонального та місцевого розвитку.* Регіони є частиною держави. Тому їх функціональні моделі є складовими декомпозиції контекстної діаграми функціональної моделі держави. Розглянемо відповідний приклад (рис. 6).

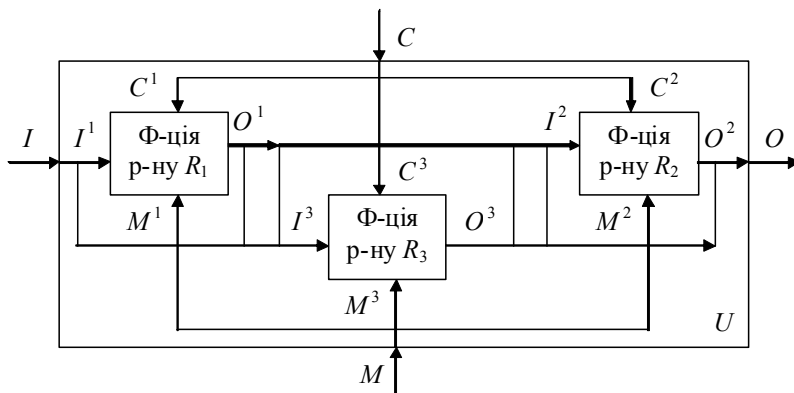


Рис. 6. Приклад декомпозиції функціональної моделі України

Функція регіону  $R_i$  визначається імпортом  $I^i$  та експортом  $O^i$ , котрі виконує населення  $M^i$  (за допомогою певного обладнання) відповідно до законодавства  $C^i$ . З точки зору системології функціональний запит від надсистеми “Україна” до системи “регіон” формально визначається рівністю  $R_i = (I^i, O^i, C^i, M^i)$ . Очевидно, існує зв’язок між функціональними запитами до України та регіонів, що визначається функціями  $F_I, F_O, F_C$  та  $F_M$ :

$$\begin{aligned} I &= F_I(I^1, I^2, I^3); \\ O &= F_O(O^1, O^2, O^3); \\ C &= F_C(C^1, C^2, C^3); \\ M &= F_M(M^1, M^2, M^3). \end{aligned}$$

Для дослідження цього зв’язку необхідно проаналізувати залежність між відповідними критеріями. Розглянемо цей процес на прикладі функції  $F_I$ . Нехай імпорти регіонів описуються критеріями з такими шкалами (рис. 7).

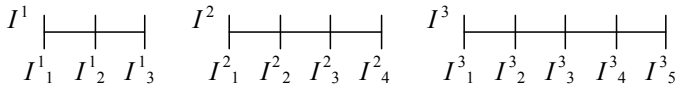


Рис. 7. Шкали критеріїв оцінки імпорту регіонів

Тоді ступень задоволення Україною функціонального запиту до її імпорту визначається значеннями критеріїв, що характеризують імпорти регіонів. Цей взаємозв’язок цілком відображається у відповідній порядковій класифікації (табл. 2).

Таблиця 2

Варіант порядкової класифікації імпортів регіонів

Імпорт України	Типова модель імпорту регіонів	Ваги моделей імпорту регіонів	Кількість моделей імпорту регіонів
$I_1$	$(I^1_1, I^2_1, I^3_1)$	3–5	10
$I_2$	$(I^1_2, I^2_2, I^3_3)$	6–9	40
$I_3$	$(I^1_3, I^2_4, I^3_5)$	10–12	10

Аналіз даних табл. 2 свідчить (рис. 8), що отриманий розподіл майже відповідає еталонному нормальному, але може бути поліпшений через збільшення 2 класу та відповідного зменшення 1 та 3 класів.

Моделювання та аналіз місцевого розвитку виконується аналогічним чином, тільки у якості надсистеми розглядається регіон.

Отже, депресивна територія, “що характеризується низькими показниками соціально-економічного розвитку, негативною їх динамікою, недосконалою структурою економіки, низьким рівнем життя населення та неспроможністю забезпечити самовідтворення” [4, с. 101], буде мати за певними критеріями настільки низькі значення, які не дозволять контекстній

моделі держави належати до гарного класу. Таким чином, системологічне функціональне моделювання та вербальний аналіз підтверджують, що сталий розвиток держави неможливий без гармонійного розвитку всіх регіонів.

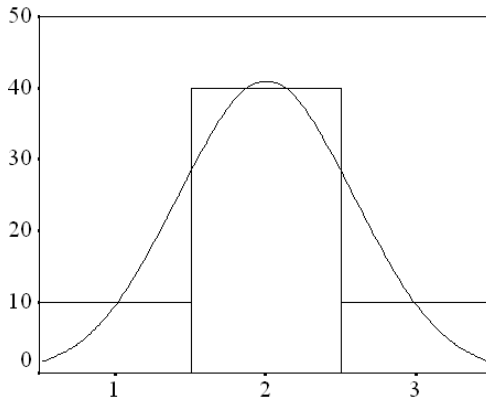


Рис. 8. Гістограма розподілу моделей імпорту регіонів по трьом класам та крива еталонного нормального розподілу

Непорівнянні моделі з одного класу можна порівняти, якщо витягти з експерта (провідного фахівця з державного управління) інформацію про важливість критеріїв і їх значень. Для цього використовується алгоритм побудови єдиної порядкової шкали (ЄПШ), яка являє собою об'єднання шкал критеріїв. У процесі створення ЄПШ здійснюється контроль несуперечності експерта. Отримана ЄПШ застосовується для порівняння моделей: краща та, в якій кращі значення критеріїв відносно ЄПШ [9].

При використанні ЄПШ можуть залишитися непорівнянні моделі. Для їх порівняння з експерта необхідно витягти інформацію про те, наскільки реальні моделі можуть відрізнятись від ідеальної моделі. Для цього використовується алгоритм компенсації недоліків. Кращою вважається модель, яка має менше недоліків відносно інших моделей.

Не завжди недоліки однієї моделі компенсуються недоліками іншої. У цьому випадку можна використати “вербально-кількісний” метод аналітичної ієрархії [25] зі шкалою відносної важливості, яка переводить вербальні оцінки альтернатив і критеріїв у кількісні показники (рис. 9).

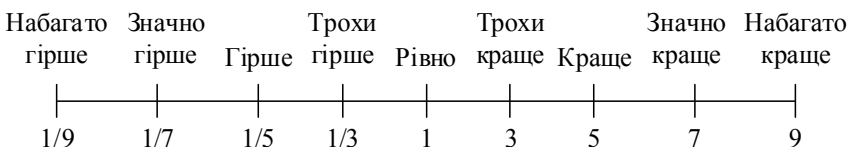


Рис. 9. Шкала відносної важливості

Інформаційно-аналітичні засоби підтримки розумного розвитку. Фахівці IBM Institute for Business Value визначають шість основних факторів, які впливають на громадське життя та державне управління [8]:

- демографічні зміни;
- прискорення глобалізації;
- проблеми захисту навколишнього середовища;
- розширення соціальних взаємодій;
- зростаючі загрози соціальної стабільності та громадському порядку;
- зростаючий вплив технологій.

Рівень благополуччя громадян у найближчі роки буде в значній мірі обумовлюватись ефективністю реагування органів державного управління та місцевого врядування на позитивний та негативний вплив цих факторів. Для вирішення виникаючих проблем з урахуванням унікального набору цілей та обмежень, що характерні для конкретного регіону та визначають локальні стратегії реагування на ці фактори, необхідне широке використання сучасних інноваційних інформаційно-аналітичних технологій [23]. Концепція “Розумніших міст” (Smarter Cities) є одним з головних проєктів IBM [18].

Міста мають застосовувати нові технології для свого перетворення з метою оптимізації використання вичерпних ресурсів. Забезпечення сталого розвитку стає найважливішим для міста. Причому питання полягає не в тому, чи перейдуть міста до такого розвитку, а в тому, які з них зроблять це раніше й краще, ніж інші [22]. Найважливішими складовими розумного міста є:

- розумне управління;
- розумні транспортні системи;
- розумне використання води та енергії;
- розумна безпека.

Повністю змінити міську інфраструктуру звичайно неможливо через великі затрати та короткі терміни. Але сучасні наукові досягнення можуть зробити існуючі інфраструктури інтелектуальнішими шляхом переведення систем на цифрові технології та встановлення зв'язку між ними. За рахунок цього вони будуть здатні сприймати, аналізувати та інтегрувати дані, а також розумно реагувати на потреби у відповідній галузі.

Так, наприклад, влада міста Альбукерке (США, штат Нью-Мексико) використовує програмне забезпечення IBM Cognos Business Intelligence для автоматизації спільного використання даних, завдяки чому співробітники департаментів отримують несуперечливу інформацію [26]. Система надає інтегровані зведені панелі, карти показників, засоби звітності, аналізу, а також планування та формування бюджету – все необхідне для збору фактичної інформації та виконання дій на її основі.

У Росії одним з перших міст, де уряд та мешканці оцінили переваги впровадження рішень у стилі розумного міста задля підвищення якості життя городян, став Санкт-Петербург [7]. У місті стартував проєкт, спрямований на розвиток системи надання державних послуг в електронному вигляді. Для

моделювання та розробки електронних адміністративних регламентів використовується програмне забезпечення IBM WebSphere Business Modeler, IBM Rational Clearcase та інші продукти лінійки IBM Rational, а також IBM WebSphere Integration Developer.

У рамках програми IBM Smarter Cities Challenge 100 муніципалітетам, обраним на конкурсній основі у всьому світі, надано технологій і послуг на суму 50 млн дол. Провідні технічні експерти та консультанти IBM дали муніципальним центрам цінні практичні рекомендації щодо інноваційного розвитку їх міст. Ключовими факторами успіху заявки на отримання гранту є сильне керівництво міста, готовність до співпраці з багатьма зацікавленими сторонами, а також бажання зробити свої міста розумнішими та ефективнішими.

Досліджено взаємозв'язок між державним, регіональним та місцевим розвитком за допомогою методології функціонального моделювання IDEFO та методів вербального аналізу.

Методом порядкової класифікації проаналізовано контекстну діаграму функціональної моделі України та її декомпозицію за допомогою вербальних критеріїв оцінки імпорту та експорту, котрі виконує населення за допомогою певного обладнання відповідно до діючого законодавства.

Розглянуто інформаційно-аналітичні засоби підтримки розумного розвитку на основі продуктів компанії IBM.

У подальшому планується розглянути особливості впровадження отриманих результатів у діяльність органів державного управління.

#### Література:

1. Административное моделирование на основе онтологий / [Д. В. Кудрявцев, Л. Ю. Григорьев, В. В. Кислова, А. Б. Жулин] // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 157–169.
2. Андреева Н. Н. Системология антикризисного управления регионом: теоретические подходы и особенности реализации / Н. Н. Андреева // Економічні інновації. – 2010. – Вип. 40. – С. 6–22.
3. Ганчеренок И. И. Меганауки и государственное управление / И. И. Ганчеренок // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2009. – № 1. – С. 25–33.
4. Герасимчук З. В. Депресивні території: підходи до трактування / З. В. Герасимчук, І. Г. Новосад // Економічні науки. Серія: Регіональна економіка. – 2011. – Вип. 8 (31). – С. 95–101.
5. Глигич-Золотарева М. В. Стратегия управления региональным развитием: мировые тенденции и отечественный опыт / М. В. Глигич-Золотарева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 11 (17). – С. 61–72.
6. Гордеева Т. Н. Типологический анализ муниципальных образований забайкальского края / Т. Н. Гордеева // Современные исследования



социальных проблем. – 2012. – № 5 (13). – Режим доступа : <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/5/gordeeva.pdf>.

7. Государственные услуги в Санкт-Петербурге / Инновации в технологиях и бизнесе. – 2011. – № 2. – С. 20.

8. Государственный сектор – 2020: необходимость непрерывного сотрудничества / [Д. Коргада, С. Дейкстра, Д. Муни, Т. Рэмси]. – М. : IBM Восточная Европа/Азия, 2006. – 20 с. – Режим доступа : [https://www.ibm.com/ru/ideasfromibm/government/resources/Govt2020paper\\_Rus\\_N\\_2.pdf](https://www.ibm.com/ru/ideasfromibm/government/resources/Govt2020paper_Rus_N_2.pdf).

9. Димитриади Г. Г. Система поддержки принятия решений и метод ЗАПРОС-III: ранжирование многокритериальных альтернатив с вербальными оценками качества / Г. Г. Димитриади, О. И. Ларичев // Автоматика и телемеханика. – 2005. – № 8. – С. 146–160.

10. Економіка / [Т. Гранчак, С. Горова, Н. Тарасенко, І. Соколова] // Резонанс. – 2013. – № 7. – С. 56–57.

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

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 2011. – 748 с.

12. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади / О. Б. Коротич // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/debu/2010-1/doc/1/02.pdf>.

13. Крисилов А. Краткий методологический меморандум – часть первая / А. Крисилов, Е. Соловьева, А. Уемов // International Book Series “Information Science and Computing”. – Sofia : ITNEA, 2009. – Book 15. – P. 257–267.

14. Ларичев О. И. Вербальный анализ решений / О. И. Ларичев. – М. : Наука, 2006. – 181 с.

15. Маклаков С. В. Моделирование бизнес-процессов с AllFusion PM / С. В. Маклаков. – М. : Диалог-МИФИ, 2008. – 224 с.

16. Мельников Г. П. Системология и языковые аспекты кибернетики / Г. П. Мельников. – М. : Советское радио, 1978. – 366 с.

17. Науково-методологічні засади розвитку галузі науки “Державне управління” : наук. розробка / авт. кол. : В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко, Л. М. Гогіна та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, Л. І. Загайнової. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с.

18. Розумніша планета / IBM Україна. – Режим доступу : <http://www.ibm.com/smarterplanet/ua/uk/overview/ideas/index.html>.

19. Сергієнко Є. Застосування методології системного аналізу при комплексному вивченні місцевого самоврядування / Є. Сергієнко // Ефективність державного управління. – 2008. – Вип. 16/17. – С. 488–495.

20. Черленяк І. І. Алгоритми та альтернативи сумісної оптимізації системи державного управління та владно-політичної моделі / І. І. Черленяк,

О. В. Лукша // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2012. – Вип. 1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Sdup/2012\\_1/3%20Cherleniak,%20Luksha.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Sdup/2012_1/3%20Cherleniak,%20Luksha.pdf).

21. *Cordoba-Pachon J. R.* Systems Thinking and E-Participation: ICT in the Governance of Society / J. R. Cordoba-Pachon, A. E. Ochoa-Arias. – IGI Global Snippet, 2009. – 394 p.

22. *Dirks S.* A vision of smarter cities / S. Dirks, M. Keeling. – New York : IBM Global Services, 2009. – 20 p. – Режим доступу : <http://public.dhe.ibm.com/common/ssi/ecm/en/gbe03227usen/GBE03227USEN.PDF>.

23. *Messatfa H.* The power of analytics for public sector / H. Messatfa, L. Reyes, M. Schroeck. – New York : IBM Global Services, 2011. – 28 p. – Режим доступу : <http://public.dhe.ibm.com/common/ssi/ecm/en/gbe03392usen/GBE03392USEN.PDF>.

24. *Neacsu M. C.* The City Image and the Local Public Administration: a Working Tool in Urban Planning / M. C. Neacsu // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2009. – № 27E. – P. 172–188.

25. *Saaty T. L.* Decision making with the analytic hierarchy process / T. L. Saaty // Int. J. Services Sciences. – 2008. – Vol. 1. – № 1. – P. 83–98.

26. The City of Albuquerque: from heterogeneous data sources to public service visionary / IBM Canada, 2009. – 5 p. – Режим доступу : [http://www.ibm.com/smarterplanet/global/files/us\\_en\\_us\\_cities\\_albuquerque.pdf](http://www.ibm.com/smarterplanet/global/files/us_en_us_cities_albuquerque.pdf).

27. *Wagner W. E.* Using IBM SPSS Statistics for Social Statistics and Research Methods / W. E. Wagner. – Pine Forge Press, 2010. – 160 p.

*Надійшла до редколегії 20.12.2012 р.*

УДК 35.072.

*В. Г. КОВАЛЬЧУК*

## **МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ, ДЕРЖАВИ**

*Проаналізовано процес забезпечення сталого розвитку суспільства, його основних підсистем – економічної, соціальної, політичної, соціокультурної. Доведено необхідність конструювання теоретичних моделей державного управління регіональними процесами. Розглянуто особливості соціальних систем, методологічний підхід до соціального моделювання, послідовність його застосування, імперативи сталого розвитку, теоретична модель державного цілепокладання.*

**Ключові слова:** соціально-економічні процеси, державне управління, моделювання.

*The analysis of the process of sustainable development of society, its major subsystems – economic, social, political, social and cultural. The necessity of constructing theoretical models of regional state administration processes. The features of social systems, methodological approach to social modeling, consistency of its application, the imperatives of sustainable development, the theoretical model of state confirmation.*

**Key words:** socio-economic processes, governance, modeling.

Багатофакторність соціальних процесів і явищ, складний характер зв'язків і взаємодій між компонентами соціальної системи, наявність у ній активно і цілеспрямовано діючого суб'єктивного фактора, труднощі та складнощі соціальних подій – ці та інші особливості соціальних систем вимагають конструювання теоретичних моделей державного управління соціальними регіональними процесами, які досліджуються. Складний, багатогранний і багатофакторний процес забезпечення сталого розвитку суспільства, його основних підсистем – економічної, соціальної, політичної, соціокультурної – для його наукового розуміння і теоретичної експлікації потребує застосування методів моделювання.

У працях багатьох зарубіжних і вітчизняних учених розроблено, поряд з теоретичними положеннями, методологічні принципи регіональної політики. Крім праць класиків регіоналістики, вони знайшли наукове обґрунтування в дослідженнях М. Багрова, Г. Балабанова, М. Бандмана, М. Баранського, С. Дорогунцева, В. Корженка, О. Коротич, Ю. Макагона, В. Мамонової, М. Мальського, К. Мезенцева, В. Нагірної, Л. Немець, Я. Олійника, В. Поповкіна та ін.

Аналіз теорій і моделей соціально-економічного розвитку регіонів доводить велику кількість існуючих теорій, що характерно вони створювалися в конкретній країні за конкретних умов місця і часу, враховуючи рівень соціальних та економічних відносин у тій чи іншій країні. Це дає підставу стверджувати, що пряме копіювання іноземного досвіду на наші реалії неможливо та вимагає розгляду відповідних моделей управління як для економічних, так і для соціальних регіональних систем.

Мета статті – виявити найбільш повно пізнавальні можливості соціального моделювання для застосування його в якості істотного елементу системного дослідження, аналізуючи стан сучасних досліджень стосовно державного управління регіональним розвитком.

Неодмінною вимогою саме такого методологічного підходу до соціального моделювання є багатоаспектне відображення досліджуваних соціальних об'єктів у системі з використанням теоретичних моделей. При цьому важливим є дотримання певної послідовності застосування методології. Так, при дослідженні регіонального розвитку Т. Стеценко рекомендує виділити декілька етапів [4].

На першому етапі визначається сутність і принципи дослідження, аналізується роль різних чинників регіонального розвитку, визначаються

конкурентні переваги регіонів і діагностика їх стану та функціонування. При цьому початком (або вихідним моментом) є аналіз механізму регіонального розвитку в макрорегіоні (країні або економічному районі). На цьому етапі наводяться приклади для доказу порівнянь (парадигми) регіонального розвитку, які дозволять з'ясувати загальні для всіх регіонів недоліки і диспропорції розвитку. Визначені недоліки характерні для всіх регіонів, що входять до складу макрорегіону, хоча їх гострота і масштаб поширення можуть варіюватися.

На другому етапі робиться оцінка конкретних умов і факторів, що впливають сьогодні на розвиток регіону. Визначаються загальні характеристики, такі як рівень економічного і соціального розвитку; темп економічного зростання; характер мультиплікативного процесу. Розрахунок цих показників дає можливість визначити місце даного регіону як об'єкта аналізу в загальній структурі макрорегіону.

На третьому етапі на основі відповідних критеріїв виявляються відмінні риси в розвитку регіонів, здійснюється їх класифікація, з використанням аналітичних методів проводиться системний аналіз окремого регіону, визначаються тенденції та динаміка змін.

На четвертому етапі, використовуючи експертні методи аналізу, з'ясовуються тенденції розвитку об'єкта, визначаються фактори, які впливають на цей процес, що дозволяє з'ясувати з даного погляду нові фактори та явища. Якщо такі визначені, то для перевірки об'єктивності і правильності отриманих результатів необхідним буде повернення до третього етапу. Як правило, таких ітерацій може бути кілька.

Зазначимо, що як галузь наукових знань регіоналістика досліджує сукупність економічних і соціальних факторів і явищ, які обумовлюють формування та розвиток продуктивних сил і соціальних процесів у межах конкретних регіонів, тобто об'єктом її дослідження є саме регіональний розвиток.

Таким чином, вивчення соціальних та економічних процесів регіонів спирається на досить широке коло методів і способів, якими активно користуються як науковці, так і практичні фахівці в окремих галузях, і перш за все, в державному управлінні. Їх аналіз дозволяє стверджувати, що методика дослідження регіонального розвитку, міжрегіональних зв'язків, а також конструювання їх оптимальних параметрів базується на системному аналізі явищ і процесів, що відбуваються, з використанням як загальних, так і спеціальних методів пізнання [2; 3; 5; 6].

Треба довести, що системний аналіз дуже ефективний як в економіці, так і в соціальній сфері, де мають місце складні об'єкти дослідження, оскільки вони розглядаються у вигляді системи, під якою розуміють сукупність взаємозв'язаних компонентів або частин, що утворюють єдиний комплекс і спрямовані на досягнення певної мети.

Кожна система функціонує в певному середовищі, що впливає на її внутрішній стан за допомогою факторів ("вхід системи"). Зворотний вплив

системи на навколишнє середовище характеризується значенням вихідних параметрів (“вихід системи”). Шляхом декомпозиції будь-яку систему можна розбити на підсистеми (компоненти), установити їх ієрархію, а також виділити її елемент, далі не подільний на частини (в даному випадку).

До головних характеристик системи слід віднести її мету, функцію і структуру. При цьому розуміємо під метою – бажаний стан її виходів; функція виражається в зміні її можливих станів, а структура визначається розміщенням і взаємозв'язками компонентів при виконанні нею функцій.

При проведенні аналітичних розробок слід враховувати те, що територіальні соціально-економічні системи відносяться до великих і складних систем, яким властиві такі характеристики, як цілісність, емерджентність, що в еволюціоністці виражається як виникнення нових функціональних одиниць системи, які не зводяться до простих перестановок вже наявних елементів.

Функцію будь-якої соціально-економічної системи найбільш повно розкривають їх приватні структури: функціонально-компонентна, функціонально-територіальна і функціонально-управлінська [1].

Оскільки системний підхід дозволяє розглядати досліджуваній об'єкт як систему (єдине ціле), узгоджену діяльність усіх її підсистем, то можуть бути з'ясовані результати змін у соціальному та економічному житті одного з регіонів на розвитку інших через систему причинно-наслідкових зв'язків. Поділ будь-якої системи на складові її підсистеми дозволяє глибше проникнути в суть процесів, що відбуваються в ній, розкрити ланки, які слабо працюють, прогнозувати їх розвиток під впливом причинно-наслідкових зв'язків.

Важливість системного аналізу, на наш погляд, полягає в можливості дослідження пропорцій усіх елементів системи, причому порушення пропорцій одного з цих елементів завдає шкоди іншим і чинить негативний вплив на функціонування всієї системи. Установлювати необхідні пропорції та вдосконалювати співвідношення її елементів дозволяє математичне моделювання системи.

Підкреслимо, що в найбільш узагальненому формулюванні системна методологія – це всебічне дослідження об'єкта з урахуванням усіх аспектів конкретної проблеми, включаючи виявлення і обмеження всіх визначальних параметрів і взаємозв'язків, а також вибір критеріїв для оцінки конкретного завдання і способів її рішення. Будемо виходити з розуміння цієї методології як типу раціонально-рефлексивної свідомості, спрямованого на вивчення, вдосконалення та конструювання методів, загальних підходів і принципів розвитку та оцінки теоретичного та емпіричного знання, системи норм і результатів здійснення наукових досліджень.

У цій складній і багатогранній теоретико-методологічній конструкції важливе місце належить розробці теоретичних моделей, оскільки модель являє собою абстрактну форму відносин між соціальними феноменами, не обов'язково точно представляє реальний соціальний світ, однак спрощує і полегшує розуміння та інтерпретацію його основних соціальних механізмів і взаємодій. Зростаюча науково-пізнавальна, евристична значимість

застосування методу моделювання в процесі дослідження складних соціальних процесів зумовлюється тим, що теоретична модель (у разі її адекватності досліджуваному об'єкту) відкриває широкий простір для пошуку залежностей між різними змінними, що характеризують даний об'єкт, і виявлення найбільш значущих чинників його функціонування і розвитку.

Сконструйована в такому саме методологічному ключі модель управління стійким соціально-економічним розвитком України повинна, на наше переконання, включати дві нерозривні і взаємодіючі частини. У теоретичному плані модель управління стійким розвитком країни базується на парадигмі соціальної еволюції. Вона включає систему взаємопов'язаних вимог (імперативів) до національної системи економіки, її структурі, пропорціям і тенденціям розвитку, до функціонування її у взаємодії з політичної, соціокультурної системою і навколишнім середовищем у напрямку забезпечення екозахисного відтворення, до можливостей і умов благодворного для людини задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь українського народу.

У прикладному плані модель управління стійким розвитком країни відбиває спосіб організації і функціонування всіх структурних компонентів суспільства – економіки, політики, соціальної сфери і культури – в напрямку досягнення стратегічних цілей, приведення в цьому контексті в дію системи управління та її соціально-політичних механізмів.

Основними компонентами сталого розвитку є соціальна, економічна та екологічна сфери, стабільний, збалансований і взаємно підтримуючий розвиток яких орієнтовано на забезпечення високої якості життя та формування гармонійної, фізично здорової та духовно зрілої особистості, що веде активний спосіб життя.

Соціальний імператив сталого розвитку полягає у визнанні того, що основним суб'єктом і рушійною силою соціально-економічного розвитку є людина, що володіє достатніми кваліфікаційними і трудовими можливостями, соціальною активністю і мобільністю, щоб забезпечити досягнення стратегічних цілей. Це означає необхідність усебічного розвитку і ефективного використання людського капіталу, підвищення якості життя, найбільш повного задоволення потреб особистості, її духовно-інтелектуального та цивільного піднесення.

Економічний імператив сталого розвитку полягає в перекладі економічної системи країни на інтелектуально-інноваційний шлях розвитку, який базується на знанні, що приводить її до перетворення на ефективну, конкурентоспроможну, соціально орієнтовану, еколого-захисну, яка ставить понад усе інтереси людини.

Соціокультурний імператив сталого розвитку передбачає забезпечення широких можливостей і умов для активного включення людей у засвоєння і створення духовних цінностей, формування інтелектуально розвиненої, духовно багатой, соціально активної особистості.

Екологічний імператив сталого розвитку в центр уваги ставить людину та передбачає забезпечення її права на здорове і плідне життя в гармонії з

природою. Він базується на реалізації стратегії, яка орієнтована на недопущення незворотного руйнування природи, збереження навколишнього середовища, екологізацію господарської діяльності з метою охорони і відтворення природних умов, які сприяють життєдіяльності.

Управлінський імператив розглянутого феномена втілюється в якісному вдосконаленні багатогранної діяльності системи керівництва та управління, яка існує в країні. Це сприяє ефективному систематичному і цілеспрямованому управлінському впливу на все суспільство і його окремі сфери – економічну, соціальну, політичну, духовну та їх різні ланки (організації, підприємства, установи тощо) з тим, щоб забезпечити їх цілісність, нормальне і ефективне функціонування, досягнення поставленої мети – сталий розвиток країни, підвищення якості життя народу.

Стратегія сталого розвитку крім реалізації п'яти охарактеризованих імперативів передбачає забезпечення соціально-економічної та соціокультурної безпеки країни, захисту національних соціально-економічних і культурних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз. У такому саме ключі розроблено “Стратегію національної модернізації: Україна – 2020” (далі – Стратегія) [7]. Намічена в ній стратегія сталого розвитку орієнтована на динамічне підвищення рівня добробуту і якості життя народу, збагачення культури і формування духовно багатой, фізично і морально здорової, соціально активної особистості на основі інтелектуально-інноваційного розвитку економічної, соціальної і духовної сфер, збереження та відтворення сприятливого для людини навколишнього середовища.

Тобто Стратегія побудована на фундаментальних складових підвищення конкурентоспроможності економіки, реалізація її завдань і цільових індикаторів має забезпечити підвищення рівня і якості життя кожного громадянина і досягнення гідного місця країни в глобальних економічних процесах.

Однак у взаємозв'язку двох основних компонентів соціальної динаміки, орієнтованої на людину, що виступає головною метою такої динаміки, сталий соціально-економічний розвиток постає як дуже важливий засіб. Він виконує функціональну роль стосовно відношення до вищої мети сучасного суспільства, що засноване на знаннях та інформації, – забезпечення високої якості життя людини. А це означає, що стратегія держави, яка виконує головну роль у багаторівневій системі управління та орієнтована на неухильне підвищення якості життя своїх громадян, має ієрархізовану структуру, в якій мета вищого порядку підноситься над цілями другого порядку (над підцілями), які, у свою чергу, можуть виступати в якості більш високих цілей для цільових установок наступного, більш низького за значимістю, ешелону цілепокладання. Цей висхідно-спадний ряд цілей у процесі розробки стратегії і політики держави, а потім і в реалізації обраної стратегічної лінії через розробку та здійснення управлінських рішень і дій розгортається як багатогранна конфігурація чітко ув'язаних один з одним цілей розвитку країни та її народу.

Якщо конструювати теоретичну модель державного цілепокладання на різних рівнях політичного керівництва і соціального управління, то отримаємо складно ієрархізовану структуру, яку можна зобразити у формі піраміди. Вершину такої піраміди складає вища, генеральна мета діяльності держави, яка збігається з його основною місією. Вищою метою української держави, орієнтованою в усіх сферах своєї багатогранної діяльності на створення сильної, процвітаючої України, є, як відомо, підвищення добробуту і якості життя народу. Тому дана мета в теоретичній моделі стратегічного управління країною займає в ієрархізованій структурі цілепокладання пріоритетне місце і опиняється на вершині управлінської піраміди. У процесі конструювання такої моделі стратегічного управління необхідно ранжувати обрані цілі не тільки за ступенем важливості, але і за їх субординаційними ознаками відповідно методу аналізу ієрархій.

Використання такого саме методологічного прийому дозволяє вибудувати другий цільовий ряд стратегії держави таким чином, що в моделі, що створюється, сталий соціально-економічний розвиток виступає в якості стрижневого компоненту, що органічно пов'язаний, з одного боку, з інноваційним розвитком економіки та інших сфер суспільства, а з іншого – з функціонуванням ефективної держави.

У взаємодії ці три компоненти складають підцілі першого порядку, що впливають зі стратегічної мети. Але щоб домогтися досягнення цих підцілей, необхідно привести в дію всі наявні можливості і ресурси для досягнення сукупності підцілей другого порядку. Тому наступний ранговий рівень набуває форми взаємопов'язаних цілей, розташованих у такій послідовності: 1) створення ефективної соціально орієнтованої економіки; 2) пріоритетний розвиток соціальної сфери; 3) якісне поліпшення навколишнього середовища; 4) активізація міжнародного співробітництва; 5) перехід до постіндустріального інформаційного суспільства.

Яку б зі стратегічних цілей сталого розвитку країни ми не розглядали, кожна повинна бути досягнута цілеспрямованою, напруженою, творчою працею не одного, двох, десяти чоловік, а великих груп людей. Ці цілі є всенародними, тому в практичне вирішення завдань на шляху досягнення тієї чи іншої стратегічної мети повинні бути залучені всі соціально-стратифікаційних верстви суспільства.

Тому в системі державного управління одним із центральних пунктів цілеспрямованого впливу управлінських структур усіх рівнів, на які відбуваються в суспільстві політичні, соціально-економічні, духовні процеси, є сфера перетину і взаємопереплетіння названих процесів.

У сучасному суспільстві важко знайти людину або соціальну групу, які не були б зацікавлені у збереженні стабільності та стійкості існуючої в країні політичної та економічної ситуації. Але найбільшою мірою в цьому зацікавлені представники так званого середнього класу, які “рекрутуються” з різних соціальних верств. Характерними рисами соціального портрета середнього класу є наявність освіти не нижче середньої спеціальної, нефізичний характер



праці або підприємницька діяльність, середній для країни рівень добробуту, хороший адаптаційний потенціал, високопрофесійні навички трудової діяльності, наявність дрібної або середньої приватної власності. Унаслідок зазначених відмінних особливостей люди, що належать до середнього класу, більше за інших соціальних верств зацікавлені у збереженні стабільності існуючого політичного й економічного ладу, сталого розвитку суспільства. Тому середній клас є конструюючою ланкою у сталому розвитку суспільства, активно діючим конструктивним початком і стабілізатором соціально-політичної та економічної системи.

На сьогодні, у сучасному суспільстві, в якому створюється економіка, що базується на знаннях та інформації, найважливіше значення в забезпеченні сталого розвитку набуває інноваційна діяльність.

Наведена модель показує, що сталий соціально-економічний розвиток органічно взаємопов'язаний з низкою соціально-політичних, економічних, соціокультурних та екологічних процесів у сучасному суспільстві. Пріоритетна значущість зумовлюється тим, що при його розгортанні створюються сприятливі умови і можливості реалізації потреб різних соціально-стратифікаційних груп, підвищення якості життя населення країни.

Саме глибоке вивчення соціально-економічних процесів, усебічний аналіз сучасних тенденцій регіонального розвитку, вдосконалення його державного регулювання мають для автора особливий інтерес і відповідають завданням подальших досліджень.

#### Література:

1. *Голиков А. П.* Региональная политика и экономическое развитие: европейский контекст : [учеб. пособие] / А. П. Голиков, Н. А. Казакова, Ю. Г. Прав. – Х. : Экограф, 2009. – 240 с.

2. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / [З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова та ін.] ; за ред. д.е.н., проф. З. С. Варналія. – К. : Знання України. – 2005. – 498 с.

3. Синергия становления и развития региональных экономических систем : [монография] / В. П. Решетило. – Х. : ХНАГХ. – 2009 – 218с.

4. *Стеценко Т. О.* Аналіз регіональної економіки : [навч. посіб.] / Т. О. Стеценко. – К. : КНЕУ, 2002. – 116 с.

5. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999.

6. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : [монографія] / [В. В. Корженко, Г. С. Одінцева, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. проф. В. В. Корженка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 216 с.

7. Украина – 2020: стратегия национальной модернизации. – Режим доступу : <http://polit.ua/img/upload/Ukraine2020.doc>.

УДК 352.075:369

Ю. Л. ОРЕЛ

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

*Розглянуто актуальні проблеми забезпечення ефективності державного регулювання регіонального економічного розвитку; на основі концепцій та положень інституційної економіки систематизовано принципи, які доцільно покласти в основу державного регулювання цих процесів на сучасному етапі розвитку української держави.*

**Ключові слова:** *ефективність; результативність; принципи; державне регулювання; економіка.*

*The problems of ensuring the effectiveness of state regulation of regional economic development. Based on the concept of institutional economics developed principles that should form the basis of state regulation at the present stage of development of the Ukrainian state.*

**Key words:** *efficiency; effectiveness; principles; government regulation of the economy.*

Сучасні процеси інституціональних перетворень, пов'язані з модернізацією економіки держави та проведенням адміністративної реформи, зумовлюють підвищення ролі регіонів України, які постають в принципово новій для себе ролі генераторів прогресу, носіїв неабиякого соціально-економічного потенціалу. У зв'язку з цим, однією з актуальних проблем стає розробка і реалізація якісно нової державної політики соціально-економічного розвитку регіонів, що визначатиме його стратегічні цілі та напрями, перспективний інструментарій дії виконавчої влади та місцевого самоврядування на ключові процеси і параметри життєдіяльності місцевих громад. Актуалізація розробки та реалізації такої політики в сучасних умовах обумовлена низкою чинників, серед яких: швидкий розвиток інформаційних технологій, загострення конкуренції на світових ринках, посилення потреби в засвоєнні регіональними органами влади сучасних форм і методів проактивного управління, що виступатимуть в якості реакції на зростаючу швидкість змін, які відбуваються в зовнішньому середовищі, посилення впливу і підвищення невизначеності таких змін на середньостроковому, тим більше, довгостроковому тимчасовому інтервалах, несистемність наявних теоретичних уявлень про об'єктивну основу нової державної регіональної політики, її структурної композиції, змісту і інструментарію реалізації тощо. Зазначене обумовлює необхідність розробки та впровадження якісно нових механізмів і принципів державного регулювання регіонального економічного розвитку, що надає дослідженню цих питань додаткової значущості.

Розробкою нових моделей державного регулювання регіонального економічного розвитку займалися такі закордонні дослідники, як Дж. Брайсон, П. Кругман, К. Кларк, П. де Ла Курт, Т. Сван, П. Самуельсон, А. Скотт, Дж. Стігліц, М. Сторпер, Дж. Цейтлін та ін.

Значний внесок у теорію державного управління і, зокрема, розробку механізмів державного регулювання економічних процесів внесли вітчизняні науковці, серед яких слід відзначити таких як О. Амосов, Ю. Бажал, Г. Білоус, В. Бодров, З. Варналій, В. Гриньова, А. Дегтяр, Л. Дмитриченко, Д. Карамишев, О. Кілієвич, М. Корецький, О. Коротич, М. Латинін, В. Мамонова, В. Мартиненко, Г. Одінцова, І. Сараєва, Т. Сьомкіна та ін.

Між тим, процеси глобалізації обумовлюють необхідність розробки нових підходів до регулювання регіонального економічного розвитку, основою яких має стати стратегічна спрямованість, а також системність і соціальна результативність управлінських дій.

Метою статті є визначення ключових принципів державного регулювання регіонального економічного розвитку на основі сучасних наукових підходів та концепцій.

Державне регулювання регіонального розвитку не може бути результативним, якщо воно не ґрунтується на теоретичних уявленнях про сутність цього процесу. Між тим для визначення сутності державного регулювання регіонального розвитку необхідно встановити загальні принципи і мету розвитку.

У вітчизняній літературі з державного управління можна зустріти різні підходи до зазначеної проблеми. На підставі цього можна виокремити щонайменше чотири групи авторів, кожна з яких характеризується притаманними лише ним особливостями щодо застосування того чи іншого підходу.

Одна група авторів розглядає державне регулювання регіонального розвитку як сукупність різноманітних впливів на умови, пріоритети й обмеження трансформації окремих елементів регіональної соціально-економічної системи [4, с. 58]; друга – розглядає державне регулювання регіонального розвитку через визначення поняття “регіон”, який розглядається як складова території держави, де необхідно реалізовувати державну економічну політику розвитку на основі специфічних механізмів регулювання [1, с. 147]; третя – звертає увагу на загальні і спеціальні функції органів виконавчої влади, крізь які і визначаються стратегічні пріоритети розвитку різних соціально-економічних сфер [2, с. 66]; четверта – розуміє державне регулювання як специфічний вплив міждержавних, державних і місцевих органів управління на розвиток конкретних територій через фінансування цільових програм, пільгове оподаткування і кредитування, а також стимулювання регіонального розвитку шляхом використання спеціальних бюджетних і позабюджетних коштів, укладення міждержавних договорів для досягнення конкретних соціальних пріоритетів [13, с. 221].

Як видно з наведених визначень, більшість підходів стосуються суто економічного розвитку регіонів, розглядаючи систему державного регулювання як таку, що включає організаційно-господарські форми регулювання і систему

стимулювання. При цьому сам регіон розглядається як невід’ємна підсистема національної економіки, що має, насамперед, працювати на потреби держави.

Між тим, останнім часом у світі все більшу популярність отримують інші підходи до державного регулювання, основи яких обґрунтовані в рамках інституційної економіки [6; 8; 15; 17]. У межах цих підходів визнається неабияка роль в економічному розвитку регіонів соціальних інститутів і соціальних мереж, що функціонують на певній території. При цьому урахування їх інтересів, поряд із їхнім активним залученням до процесу формування регіональної економічної політики визнається невід’ємною умовою ефективного регулювання.

Центральним поняттям теорії інституційної економіки є “транзакційні витрати”. Таким чином у ній визначаються витрати, що супроводжують взаємини економічних суб’єктів і виникають у зв’язку з укладанням контрактів, договорів. До таких витрат відносяться витрати, пов’язані зі збором і обробки інформації, проведенням переговорів і прийняття рішень, юридичним захистом виконання контрактів тощо [16]. Як стверджують автори цієї теорії, транзакційні витрати є наслідком складності навколишнього світу, пов’язаної зі зростанням кількості й ускладненням сутності інформації, і пов’язаної з цим обмеженої раціональності економічних суб’єктів, які не завжди можуть володіти всією необхідною для прийняття рішень інформацією. Отже, соціальні інститути, що функціонують у межах певної території, дозволяють знизити ці витрати за допомогою формальних правил, що встановлюються ними і неформальних норм.

Отже, з точки зору цього підходу, державне регулювання регіонального економічного розвитку – поняття набагато ширше, ніж економічний механізм, оскільки воно включає низку неекономічних, а саме правових, організаційних, адміністративних і інформаційних механізмів [10]. Таким чином, державне регулювання регіонального розвитку можна представити як сукупність спеціально організованих дій політичного, правового, соціального, фінансового, економічного та іншого характеру, покликаних, по-перше, давати стимули (у тому числі ресурсні) розвитку регіонів, насамперед через стимулювання розвитку внутрішнього потенціалу та ресурсів; по-друге, активізувати та підтримувати громадську активність населення, з точки зору участі у процесах соціально-економічного розвитку регіонів; по-третє, створювати умови для виникнення і функціонування потенційних точок зростання (наприклад, технопарків), у тому числі шляхом залучення зовнішніх інвестицій; по-четверте, забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (наприклад, утримання на території об’єктів державного призначення); по-п’яте, оперативно реагувати на потреби регіонів і їх мешканців, у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Ґрунтуючись на засадах інституційної економіки, регіон як система має низку важливих особливостей. По-перше, оскільки регіон є соціально-економічною системою, то критеріями ефективності його розвитку виступають не лише економічні, але і соціальні показники. Виходячи з цього, кількісні параметри соціально-економічного розвитку регіонів мають бути націлені

передусім на підвищення рівня і якості життя населення. Зазначимо, що ще в 1962 р. у конвенції № 117 Міжнародної організації Праці було відзначено: “Будь-яка політика повинна передусім спрямовуватися на досягнення добробуту і розвиток населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу.

Пізніше ці положення, що по суті стосуються будь-якої державної політики, утілилися в концепції так званого “сталого розвитку”, яка сьогодні часто фігурує в назвах численних національних концепцій і програм найрізноманітнішого рівня [14].

Друга особливість регіональної системи, що підкреслює стан саме розвитку території, – це стабільність (стійкість) позитивної динаміки її розвитку. Ця особливість також пов’язана із соціально-економічним типом регіональної системи, важливістю досягнення не короткочасних результатів за допомогою, наприклад, розпродажі підприємств державної власності інвесторам, але і забезпеченням їх стабільної роботи в подальшому.

Зазвичай, регіональна система допускає деякі відхилення у процесі економічного розвитку, проте в цілому має бути чітка тенденція до стійкості позитивних значень.

Третя особливість регіональної системи – пропорційність і збалансованість розвитку, що означає, що її параметри мають бути ретельно вивірені, витримані нові пропорції відтворювального потенціалу регіону, які склалися, і економічно обґрунтовані.

Таким чином можна констатувати, що регіональний розвиток – це розвиток, який ґрунтується на трьох взаємопов’язаних характеристиках і властивостях: стійкості (стабільності), пропорційності (збалансованості) і соціальної спрямованості. Причому категорії “стійкість”, “пропорційність” і “соціальна спрямованість” – не уможлидні категорії, а цілком відчутні якісно і кількісно взаємопов’язані характеристики стану регіональних систем. Усі ці властивості пов’язані між собою, і тільки їх одночасна присутність дозволяє характеризувати регіональну систему як таку, що має сталий розвиток. Сталість при цьому передбачає збереження відтворювального потенціалу територій (тобто його ресурсну, екологічну, господарську та інші складові) упродовж тривалого часу, за умов збереження пропорційності і соціальної орієнтованості регіонального розвитку.

Узагальнюючи ці поняття, можна сказати, що сталий розвиток регіону – це стала пропорційність і стала соціальна орієнтованість розвитку регіону. Аналогічно, дотримання для кожної регіональної системи відтворювальних пропорцій забезпечуватиме сталість і соціальну орієнтацію розвитку системи. Це стосується найважливіших складових потенціалу регіонального розвитку: екологічної, економічної і соціальної.

Такий підхід обумовлює висунення низки принципів щодо державної політики регіонального розвитку. Наведені принципи або класифікаційні умови дієвого державного регулювання важливі з тієї точки зору, що тільки за їх дотримання (причому систематичного дотримання) система державного

регулювання буде ефективною. Виходячи із наведених вище засад, до основних принципів державного регулювання регіонального економічного розвитку, на наш погляд, можна віднести такі:

1. Принцип невід’ємності функції регіонального регулювання в системі державного управління, який є похідним від тези, що регулювання регіонального розвитку є невід’ємною частиною системи державного управління.

2. Принцип наявності регулюючих механізмів. Він витікає з попереднього і означає, що державне регулювання повинне здійснюватися за допомогою спеціально розроблених механізмів і політики, а не просто адміністративними і разовими заходами. Іншими словами, регіональний соціально-економічний розвиток не може здійснюватися стихійно, “самоналаштовуючись” на стійкий, пропорційний і соціально орієнтований розвиток. Серед сукупності механізмів регулювання особливо необхідно виділити правовий, економічний, організаційний і, в епоху інформаційного суспільства, інформаційний механізми.

3. Принцип вирівнювання регіонального розвитку. По суті, це є одним з основних завдань державного регулювання, оскільки воно допомагає забезпечити цілісність та пропорціональність розвитку країни і відносно низький рівень соціальної напруженості, пов’язаний з регіональними відмінностями. Причому така політика вирівнювання може бути різною за масштабами та може залежати від конкретних умов, завдань і етапу розвитку тієї або іншої країни. Тому регіональна політика держави – це здебільшого політика недопущення і згладжування різких територіальних диспропорцій, забезпечення балансу централізації і децентралізації, нерівності і автономності. І це пов’язано, в першу чергу, із сутністю і причинами виникнення територіальних диспропорцій.

У цьому аспекті слід зазначити, що регіональна диференціація – явище саме по собі нормальне і властиве в усі часи будь-якій країні [9]. У кожній країні є бідні і багаті райони, штати, землі, графства, і це природно, оскільки існують природні, кліматичні, ресурсні та інші відмінності. Такі регіональні відмінності навіть в якійсь мірі потрібні, оскільки вони сприяють міграції капіталу, трудових і матеріальних ресурсів, вносять динамізм в економічне і соціально виправдане розміщення місць праці, у структуру поселень тощо. Але, з іншого боку, серед чинників територіальних відмінностей можуть бути і такі причини, що не мають відношення до природно-кліматичних або соціально-історичних чинників, а пов’язані із суто економічними або політичними чинниками. З цих причин виникає диференціація регіонів за рівнем якості життя, виникають депресивні території з тривалим і глибоким спадом виробництва, незадовільними умовами життя, праці тощо. Основне питання, що виникає при цьому, – де закінчується нормальний рівень територіальної диференціації і починається кризовий, аномальний рівень, який вимагає вжиття заходів щодо державної корекції економічного розвитку. І будь-яка держава повинна мати у своєму арсеналі такі критерії.

4. Принцип селективності (пріоритетності) надання допомоги регіонам, який потрібен для концентрації державних ресурсів задля вирішення певних тактичних і стратегічних завдань регіонального розвитку. В якості основного критерію для ухвалення рішення про підтримку регіону найчастіше виступає групування регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку. На нашу думку, методика оцінки рівня розвитку території повинна визначатися метою державного регулювання. У найбільш загальному вигляді оцінка розвитку регіону повинна спиратися на такі вимоги до неї:

– вона повинна характеризувати сутнісні і найважливіші сторони регіонального розвитку, при цьому не спираючись на односторонні оцінки складних явищ (наприклад, економічний стан регіону не може спиратися тільки на показник “спаду” або “відсутності спаду виробництва”);

– оцінки регіональних відносин (як соціальних, так і економічних) мають бути багатосторонніми, максимально повно характеризувати їх;

– обов’язкове врахування соціального ефекту, тобто рівень задоволеності громадян прийнятими рішеннями.

5. Принцип пріоритетності вирішення соціальних проблем. Цей принцип означає, що до соціально-економічного розвитку слід підходити з урахуванням необхідності підвищення мінімальних стандартів рівня і якості життя громадян. Ця особливість пов’язана з попередньою і підкреслює важливість соціального ефекту державного регулювання. Річ у тому, що якщо вирівнювання економічного розвитку відбувається багато в чому завдяки ринковим законам і механізмам, то соціальний розвиток не може регулюватися такими законами. І попри те, що все ж економічний розвиток визначає соціальний розвиток, кризові ситуації в соціальному розвитку повинна ліквідувати саме держава.

6. Принцип лагу, який пов’язаний з тим, що результати регулювання регіонального розвитку позначаються не відразу, а із запізненням, часто через багато років. Така особливість вимагає особливо ретельно вивіреної політики регіонального розвитку, оскільки неправильні заходи, навпаки, можуть зробити не позитивний, а негативний вплив, наприклад посилити регіональну диференціацію.

7. Принцип мультиплікативності державного регулювання. Будь-які локальні (регіональні) регулятивні заходи неминуче впливають на сусідні регіони. Державне регулювання регіонального розвитку здійснюється в масштабах системи політичних, соціальних, економічних, господарських, фінансово-кредитних, бюджетних, податкових, природно-ресурсних, національно-етнічних і інших відносин усередині країни. Кожна дія, що змінює структуру і пропорції цих відносин на користь однієї з територіальних одиниць, автоматично змінює їх для інших. Тому даний факт повинен бути обов’язково врахованим.

8. Принцип стратегічного ціле покладання, який витікає із завдань регіонального розвитку і системного характеру державної політики регіонального розвитку. І дійсно, територіальний розвиток, не може і не має бути сумою розрізнених не взаємозв’язаних дій у сфері економіки, соціального захисту, охорони довкілля тощо. Державна регіональна політика має бути

системною політикою розвитку всіх сторін регіональної системи і спрямована на її довгостроковий і сталий розвиток [12]. Цей принцип також означає необхідність розвитку не лише продуктивних сил або потенціалу, але й всіх компонентів регіональної системи (соціального, демографічного, екологічного тощо). Також звернемо увагу на те, що для досягнення цілей регіонального розвитку держава використовує цілий арсенал засобів, але їх дія повинна носити не суперечливий характер, а бути єдиноспрямованою, сприяти ефективнішому вирішенню наявних проблем і досягненню стратегічних цілей.

9. Принцип дворівневості суб'єкта управління. Йдеться про те, що державна регіональна політика повинна розумітися не лише як політика центру, тобто Уряду або Президента. Під словом "державна" повинні розумітися два основні рівні реалізації державної влади: державний і регіональний. І таким чином, говорячи про регулювання соціально-економічного розвитку, завжди потрібно мати на увазі дії влади державного і регіонального рівнів, а також координацію їх дій.

Слід мати на увазі, що регіон, є, свого роду, проміжною поліфункціональною системою між більш великою, якою є держава, і простішими системами, якими є громади, підприємства тощо. Як елемент більшої системи регіон підкоряється правилам пропорційності і рівномірності економічного розвитку на рівні країни; як більша система для своїх елементів вона встановлює правила пропорційності і ефективності розвитку усередині регіональної системи (тобто для підприємств у регіоні).

10. Принцип демократичності державного регулювання, в основу якого має бути покладена теза про те, що незалежно від обґрунтованості управлінських рішень, будь-яка державна підтримка повинна йти не просто за рішенням центру, а за згодою всіх регіонів. За принципом згоди повинні прийматися рішення про надання державної підтримки конкретним районам, навіть усередині міст і області.

11. Принцип урахування інтересів об'єктів регулювання. Основними суб'єктами в державному регулюванні регіонального розвитку виступають центр і регіон. Проте регіональна система є сукупністю підприємств, організацій усіх форм власності, господарської і соціальної орієнтацій, які можуть безпосередньо ставати об'єктами регулювання з боку органів влади не лише регіонального, але й державного рівня. І державна регіональна політика повинна намагатися враховувати інтереси кожного з таких об'єктів.

12. Принцип правового забезпечення означає, що державне регулювання регіонального розвитку повинне мати чітке правове середовище. Складність регулювання значно підвищується за відсутності чітких правових норм адміністративного і цивільного права, і в першу чергу конституційного.

13. Принцип субсидіарності означає, що держава застосовує ті чи інші засоби підтримки тільки тоді, коли в нижніх ланках (регіонах) немає достатніх прав або ресурсів для вирішення тієї або іншої проблеми. Цей принцип дозволяє не приймати дрібних і неефективних рішень, розсіювати ресурси, а сконцентрувати загальнодержавні ресурси на найбільш важливих формах державної підтримки. Регіони ж повинні у більшості випадків покладатися на власні ресурси і лише за відсутності можливостей звертатися до допомоги держави.



14. Принцип легітимності заходів державної підтримки означає повну інформаційну відкритість управлінських рішень і їх одночасний прямий зв'язок із проголошеними цілями державної політики, а також можливим соціально-економічним ефектом. Іншими словами, у кожному конкретному випадку треба доводити, що державне втручання не просто бажане, але і потрібне.

15. Принцип ініціативного характеру заходів. У переважній більшості випадків пропозиції щодо ухвалення тих або інших управлінських рішень повинні ініціюватися регіонами. Це пов'язано з тим, що чим вище буде зацікавленість регіонів у тій або іншій формі дії з боку центру, тим більше імовірність результативності цієї дії. У той же час це не означає, що держава не може проявляти власну ініціативу, реалізуючи її на тій або іншій території.

16. Принцип установлення часових меж кожної регулятивної дії. Йдеться про те, що жодне рішення не повинно мати безстроковий характер, що пов'язано з двома головними причинами: це, по-перше, значно знижує відповідальність і ініціативність регіонів, по-друге, з часом значно може змінитися економічна ситуація, а отже, зміняться умови реалізації раніше ухваленого рішення.

17. Принцип адресності означає, що державні заходи мають бути гранично конкретизовані у виконавцях, відповідальності. З цим пов'язаний і наступний принцип.

18. Принцип відповідальності і контролю. Цей принцип означає, що будь-яке рішення, спрямоване на підтримку регіонів, повинно передбачати відповідальність посадових осіб, у тому числі і на рівні регіонів, за ті або інші порушення у використанні цієї допомоги (нецільове використання коштів тощо), а держава повинна здійснювати суворий контроль за цільовим використанням коштів. Принцип відповідальності виходить з того, що, по-перше, підтримка регіонального розвитку пов'язана з використанням загальнодержавних ресурсів; по-друге, ця підтримка має своїм предметом політично і соціально значущі регіональні процеси; по-третє, при цьому зачіпаються інтереси як цього регіону, так і всіх інших.

В умовах зростання невизначеностей, глобалізації та загальносвітової конкуренції вкрай необхідним стає забезпечення підвищення ефективності державної регіональної політики. Одним із засобів такого підвищення є впровадження принципів і підходів, закладених в основи концепції інституційної економіки. Ця концепція ґрунтується на визнанні значущості соціальних інститутів і процесів і необхідності їх урахування під час розробки стратегій і програм, а також реалізації практичних заходів щодо державного регулювання економічного розвитку.

Ґрунтуючись на ідеях концепції інституціональної економіки, проаналізовано принципи державного регулювання регіонального економічного розвитку з точки зору можливості та доцільності організації державного регулювання на науковій основі, з метою підвищення його соціальної ефективності та результативності. Механізми організаційно-правового забезпечення впровадження розроблених принципів стануть предметом подальших наукових досліджень цих питань.

## Література:

1. *Безверхнюк Т. М.* Державне управління на регіональному рівні та державне регулювання регіонального розвитку: змістовне наповнення й ресурсне забезпечення / Т. М. Безверхнюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 3 (15). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – С. 146–153.
2. *Гонціяз Я.* Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього / Я. Гонціяз, Н. Гнидюк // Збірник наукових праць УАДУ. – К., 2000. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 66–67.
3. Державне управління в Україні: Централізація і децентралізація : монографія / [кол. авт. ; відп. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 487 с.
4. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
5. Конвенція МОТ № 117. Об основных целях и нормах социальной политики. – Режим доступу : [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=295](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=295).
6. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера ; науч. ред. Р. Капелюшников. – М. : Дело, 1993. – 192 с.
7. *Максимова Т. С.* Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : монографія / Т. С. Максимова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.
8. *Норт Д.* Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 14–23.
9. Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
10. Регіональна політика та механізми її реалізації / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішного. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.
11. Регіони України: інституційно-правове забезпечення : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2004. – 468 с.
12. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
13. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості / С. А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 228 с.
14. *Трегобчук В.* Концепція сталого розвитку для України / В. Трегобчук. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/Portal/all/herald/2002-02/7.htm>.
15. *Фуруботн Э. Г.* Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э. Г. Фуруботн ; пер. с англ. ; под ред. В. С. Катькало, Н. П. Дроздовой. – СПб. : ИД СПб. гос. ун-та, 2005. – 702 с.
16. *Dalman C. J.* The Problem of Externality / C. J. Dalman // The Journal of Law and Economics 22. – 1979. – № 1. – P. 148. – April.
17. *Scott A.* Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries / A. Scott // Third World Quarterly. – 2002. – Vol. 23. – № 1. – P. 35–46.

Надійшла до редколегії 05.02.2013 р.

УДК 35.071.2

Д. В. ОЛІЙНИК

**РОЗУМІННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ  
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
ВІД БЮРОКРАТИЗМУ ДО МЕНЕДЖЕРИЗМУ**

*Проаналізовано основні підходи до розуміння ефективності діяльності органів влади, які існують зараз та розвивались історично. Розроблено на їх основі модель ефективності діяльності місцевих органів влади, що відповідає сучасним реаліям і вимогам до ефективної організації суспільного життя в різних сферах.*

**Ключові слова:** державне управління, ефективність державного управління, місцеві органи влади, ефективність діяльності органів влади, моделі ефективності.

*The article analyzes the approaches to understanding of authority organs activity performance, which exist now and developed historically. On their basis the author has worked out the model of local authorities activity performance, adequate to modern realities and to the requirements to effective organization of public life in different spheres.*

**Key words:** public administration, public administration efficiency, local authority organs, authority organs activity performance, performance models.

На сьогодні виділяють декілька основних моделей ефективності діяльності органів державної влади: системно-ресурсну, цільову, модель задоволеності учасника, комплексну модель, модель, що містить протиріччя [11]. Системно-ресурсна модель заснована на аналізі співвідношення “організація – навколишнє середовище”. Ефективність у цій моделі розуміється як здатність організації експлуатувати своє навколишнє середовище для отримання рідкісних і цінних ресурсів з метою підтримки свого функціонування. З позицій цільової моделі організація ефективна тією мірою, якою вона досягає своїх цілей. Модель задоволеності учасника спирається на індивідуальні або групові оцінки якості діяльності організації з боку її членів, при цьому організації розглядаються як кооперативний спонукально-розподільчий механізм, налаштований на те, щоб отримувати віддачу від своїх членів через забезпечення гідної винагороди їх зусиль. Комплексна модель розглядає ефективність як інтегральну і структуровану характеристику діяльності організації, вона включає оцінку економічності, дієвості, продуктивності, якості продукту або послуги, результативності, прибутковості, якості трудового життя і впровадження нововведень. Модель, що містить протиріччя, виходить з того, що ефективних організацій не існує, вони можуть бути ефективними тією

чи іншою мірою, оскільки: а) стикаються з множинними та суперечливими обмеженнями навколишнього середовища; б) мають множинні та суперечливі цілі; в) мають множинні та суперечливі внутрішні і зовнішні “голоси” (джерела оцінок); г) мають множинні та суперечливі часові рамки.

Кожна з цих моделей має свої переваги і недоліки, але всі вони, так само як і розглянуті в попередньому підрозділі підходи до розуміння ефективності діяльності органів влади, вкладаються в рамки дихотомії “бюрократизм – менеджеризм”.

Питанням розгляду, аналізу та трактування ефективності діяльності органів влади в Україні присвячено праці багатьох вітчизняних дослідників, зокрема, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, А. Дегтяря, В. Дорофієнка, О. Єгорова, Д. Карамішева, В. Корженка, В. Керецмана, М. Латиніна, Н. Нижник, Г. Одінцової, О. Поважного та ін. Однак, незважаючи на значні наукові доробки з цієї проблематики, вона й досі залишається актуальною, адже все ще недостатньо наукових праць, присвячених визначенню моделі ефективності діяльності органів влади, що, з одного боку, ґрунтувалась на провідному закордонному досвіді, а з іншого – була адаптована до сучасних українських реалій.

Тому метою даної статті є визначення сучасної моделі ефективності діяльності органів влади, яку можна було б запровадити в Україні.

Тривалий час принаймні в європейській традиції найбільш раціональною і ефективною визнавалася концепція бюрократичного управління. Термін “бюрократія” в буквальному перекладі означає панування канцелярії (від фр. *bureau* – бюро, канцелярія), владу апарату управління. Проте у визначенні джерел появи бюрократії є декілька підходів, іноді діаметрально протилежних. Так, А. Оболонський виділяє основні чотири типи трактувань бюрократії і називає веберовську, Марксову, “імперську”, “реалістичну” моделі [9]. В. Спірідонова виділяє дві основні лінії дослідження бюрократії: 1) дослідження бюрократії на рівні суспільства як системи управління і ухвалення рішень (К. Маркс, Л. Троцький, Р. Міхельс, К. Геллбрейт); 2) як механізм, незалежний від політичної форми (Ф. Тейлор, М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзнік) [12]. Є. Охотський і В. Смольков також говорять про два основні напрями, а саме: розуміння бюрократії як професійного правління (Г. Гегель, Р. Міхельс, Р. Моська, К. Маркс, М. Джілас, Д. Бретхем) і теорії “формальної організації” (М. Вебер, Р. Мертон, Ф. Селзнік, М. Дюверже) [10]. Однак у рамках нашої статті представляється доцільним розглянути два крайні підходи до розуміння бюрократія, які умовно можна назвати як “політизований” і “деполітизований”.

Яскравим представником першого підходу є К. Маркс. В основі марксистського підходу лежить уявлення про бюрократію як про соціальний організм-паразит, як результат соціально-класових антагонізмів і суперечностей та матеріалізації політичного відчуження, оскільки бюрократія органічно пов’язана з економічними відносинами, політичними структурами й ідеологічними формами свідомості [7]. У дослідженні бюрократії

марксистський підхід має свою систему понять (“бюрократичне ставлення – державний формалізм – політичний розум”) і ключові принципи аналізу (цілісність, конкретність, монізм, класовість і революційне ставлення до класового суспільства і держави).

Бюрократичне ставлення обумовлене економічно, не залежить від інтересів, свідомості та волі індивідів, визначає їхні дії, і тому є об’єктивним. Бюрократичне ставлення – форма прояву соціальних суперечностей між державою і суспільством, апаратом управління і громадянами. Чиновники, включені до системи державного апарату, мають свого роду монополію на політичний розум і мораль, і прагнуть зняти з себе провину за соціальні суперечності та перекласти її на суспільство і громадян. Причому вищі рівні довіряють досвіду і розуму нижчих, а нижчі делегують вищому знання загального [6]. Класики марксизму прийшли до висновку, що бюрократизм набуває тим більші масштаби, чим авторитарнішим є політичний режим, а ступінь його обмеження залежить від ступеня демократичності.

У бюрократа державна мета перетворюється на його особисту мету, на гонитву за чинами, на роблення кар’єри [7, с. 271], на задоволення своїх матеріальних потреб. Така байдужість до суспільних справ виражається в державному формалізмі, соціальним підґрунтям якого є відносини власності (приватної і державної), матеріальні інтереси та розподіл праці, який породжує корпоративні інтереси.

Політичний розум є формою думки, яка відображає бюрократичні відносини і державний формалізм. Політичний розум визначається матеріальним становищем індивідів, груп і класів. А чим більше політика марвалює над економікою, тим бюрократичнішою є держава. На думку марксистів, бюрократизм досяг найвищого розквіту в буржуазних державах, перш за все, в тих, які і на капіталістичній стадії розвитку зберегли багато що від апарату управління абсолютної монархії.

Таким чином, з погляду марксистської парадигми, соціально-політичне коріння бюрократизму через те, що він сформувався в експлуаторському, головним чином у буржуазному суспільстві, полягають у надмірному відособленні апарату управління від суспільства, укоріненні чиновницького егоцентризму, використанні працівниками апарату наданих їм владних повноважень для забезпечення своїх власних групових та індивідуальних інтересів, які визначаються насамперед їхнім матеріальним становищем.

Але, мабуть, найважливішим для нас у марксистському підході є визнання наявності дисфункцій бюрократичного управління через те, що бюрократія видає “формальне за зміст, а зміст за щось формальне. Державні завдання перетворюються на канцелярські або канцелярські завдання на державні” (*пер. наш. – Д. О.*) [5, с. 32]. При цьому весь принцип управління набуває примарного характеру і зводиться до обожнювання “показників” як інструмент для вимірювання ефективності апарату управління.

Інший, “неполітичний”, підхід впливає з буквального трактування терміну “бюрократія” як синоніма адміністративного управління. Крім того,

терміном “бюрократія” нерідко визначають раціонально організовану систему управління, що створює найбільш ефективний механізм реалізації рішень. Таке розуміння бюрократії багато в чому пов’язане з роботами Макса Вебера, що залишив помітний слід в теорії управління.

Загальним для Вебера і марксизму був погляд на бюрократію як на апарат панування. Але якщо марксистки розглядали цей апарат, перш за все, як інструмент військово-політичного панування, то М. Вебер у своїй праці “Господарство і суспільство” бачив у ньому організаційний аспект панування, що забезпечує цілісність існування суспільства. Соціальна структурованість, на думку М. Вебера, необхідна не тільки для сил (соціальних груп, станів тощо), що знаходяться безпосередньо в системі апарату управління і зацікавлених в його консервації, але і для всіх членів суспільства [2].

У цьому аспекті панування отримує своє функціональне виправдання, що дає право на застосування прямого насильства вузькою групою осіб на користь усього суспільства, а не того чи іншого класу. Джерело подальшого розвитку бюрократії, що пронизало всі сфери суспільної діяльності, М. Вебер вбачав у процесах концентрації (соціальної, політичної, економічної та ін.), які супроводжуються відчуженням безпосереднього виконавця (“виробника”) від засобів виробництва, що зумовлює необхідність наявності посередника, який забезпечує відновлення цього зв’язку. Тобто, коріння бюрократії, на думку М. Вебера, глибші та лежать не стільки в площині економічних відносин і питань власності, а виходять з онтологічної потреби людини в соціальній структурованості й організації для забезпечення своєї повсякденної безпеки.

У своїй роботі “Господарська етика світових релігій” М. Вебер розрізняє два типи бюрократії: традиційну патримоніальну, якій властивий ірраціональне начало, і сучасну раціональну [1]. Раціональна бюрократія сформувалася в епоху Нового часу, спочатку охоплюючи сферу приватногосподарської діяльності та, перш за все, сферу внутрішньогосподарчого управління найбільш крупних підприємств, але згодом вплив раціональної моделі бюрократії розповсюдився і на інші сфери суспільного життя, поступово витісняючи патримоніальну. Теж саме відбулось і у державному управлінні. На думку М. Вебера, раціональний бюрократ відрізняється від патримоніального бюрократа набагато більшою раціональною наочною спеціалізованістю і вишколеністю. У цілому М. Вебер вважав, що генезис і подальший розвиток раціонально-діючого адміністративного апарату – сучасної бюрократії можна вважати основоположною ознакою появи сучасної держави. А соціально-політичну сутність бюрократії М. Вебер визначає через онтологічну потребу суспільства в соціальній організації, структурованості та впорядкуванні взагалі і бачить глибокий внутрішній зв’язок процесу бюрократизації з процесом одержавлення власності.

Прихильники такого підходу наголошували на звуженні бази для непередбачуваних дій індивідів, можливості проводити “кількісну раціоналізацію”, полегшуючи сам процес вимірювання ефективності в системі “витрати – випуск”. Проте слід відмітити, що подібні процеси породжують

неминуче виникнення загрози зникнення елементів свободи в економічній, правовій та інших сферах, адже державна бюрократія починає втручатися у внутрішньогосподарче управління підприємств, підриваючи його дріб'язковою опікою і вступаючи в суперечність з економічною раціональністю і рентабельністю.

Тому не дивно, що у другій половині ХХ ст. механістичний підхід до дослідження бюрократії був підданий серйозній критиці. Так, сучасний французький дослідник М. Кроз'є у своїх роботах критикує одночасно і жорстку адміністративну модель управління, засновану на тому, щоб “шляхом розпоряджень, заборон і правил “раціоналізувати” поведінку індивідів так, щоб по можливості присікти їх свавільні дії в організаціях різного роду” [4, с. 60], і віру в панацею ринку. Він стверджує, що “ми повинні прагнути до того, щоб трансформувати громіздку всезнаючу державу, яку ми створили, на скромну більш розумну державу, прагнучі поставити себе на службу суспільству, а не командувати їм” [Там же, с. 62]. Головною функцією держави, згідно М. Кроз'є, має стати прагнення допомогти в першу чергу всім соціальним підсистемам, які складають суспільство, знайти якнайкращі регуляторні інструменти змін і забезпечити інвестування в якість.

М. Кроз'є отримав низку важливих результатів щодо аналізу сучасної бюрократії. По-перше, це визначення так званих “бюрократичних порочних кругів”, які утворюються в результаті поєднання і взаємодії таких фундаментальних характеристик бюрократії, як безособовість, централізація, стратифікація, відношення паралельної влади.

По-друге, це виявлення феномену “некомунікації”, через який бюрократія не лише є стає неефективною, а й може мати негативні наслідки для суспільства, оскільки призводить до порушення нормальних комунікаційних зв'язків між різними шарами суспільства. До того ж, втрата або затримка інформації проміжних адміністративних ланок сприяє виникненню ефекту пуховика, який не можна пробити ані зверху, ані знизу, і у цій безформній масі угрюзають всі реформи.

По-третє, це визначення бюрократичної “тенденції до монополії”, яка виражається в прагненні індивідів усередині фрагментованих прошарків організаційної ієрархії зберегти завойоване місце, обмежуючи при цьому доступ до кола свого впливу і контакти із сусідніми прошарками.

По-четверте, це формулювання проблеми “обмеженої участі”, яка може вважатися ключовою в умовах постіндустріального суспільства. З погляду М. Кроз'є, у сучасних умовах найбільш прийнятним типом залучення громадян в справи соціальних організацій є раціональна, свідомою участю, яка протиставляється в даному випадку “афектній” участю. Проте раціональна участь вимагає більшої відкритості інституційних структур суспільства, ролевої залученості індивідів до процесу управління, але в той же час і наявності в цих індивідів такої якості як відповідальність та існування відповідної громадянської культури, культури участі, що не завжди зустрічається на практиці, через що і виникає зазначена “обмеженість”.

У зв'язку із зазначеним відмінною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років у сфері державного управління, стало те, що жорстка, ієрархічна форма державного управління, яка переважала упродовж більшої частини двадцятого століття, поступово змінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами. У 1990-ті рр. у багатьох державах стала впроваджуватися принципово нова модель державного управління, яка мала декілька різних варіантів, що дещо розрізняються між собою, але мають майже однаковий зміст і сутність, таких як “новий публічний менеджмент” [14], “менеджеризм” [18], “ринкове публічне управління” [16], “пост-бюрократичне управління” [13], “підприємницьке публічне управління” [17] та ін. Як узагальнюючу для цих моделей зазвичай використовують назву “менеджеризм”.

Змінюється і розуміння ефективності діяльності органів влади. До цього саме бюрократична система вважалася найбільш ефективною. Проте бюрократичне розуміння ефективності пов'язане з чітким виконанням правил і забезпеченням процедур, але не з результатами діяльності. У той же час, усі згадані вище нові моделі державного управління в розумінні ефективності роблять акцент на результатах. Бюрократичне трактування ефективності породжувало, з одного боку, рутинність діяльності і нездатність швидко і адекватно реагувати на зміни, що відбуваються, а з іншого – наявність такої практики, коли органи влади не пов'язували витрачені ресурси з реальними результатами діяльності. Зміщення ж акцентів у діяльності органів влади саме на результати дозволило оптимізувати розподіл ресурсів з точки зору досягнення поставлених цілей і завдань, перейти спочатку до довгострокового планування, а потім і до стратегічного менеджменту. А це, у свою чергу, стало вимагати від органів влади чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань, і визначення яasnих і зрозумілих індикаторів ефективності для відстеження й оцінки руху до їх досягнення, оцінки кінцевих результатів діяльності.

Менеджеризм сфокусований на підвищенні організаційної ефективності і включає таке: посилення якості цілепокладання і орієнтації на громадян; підвищення соціального ефекту в діяльності органів влади; упродовження нових вимірювальних механізмів для оцінки ефективності; забезпечення інформації для моніторингу і оцінки ефективності та раціональності дій органів влади; вивчення витрат і результатів на основі чітко визначених бюджетних коштів і очікуваних результатів дій (бюджетування по результатах); порівняння ефективності близьких за характером діяльності організацій або подібних дій у різних організаціях та ідентифікації тих видів діяльності, де можна добитися покращення [15].

Тому, якщо в традиційній моделі державного управління, в основі якої лежать бюрократичні принципи, модель ефективності діяльності органів влади базується на співвідношенні “процес – витрати”, не включаючи такий елемент, як результати (а якщо і включає, то як результати розглядаються створені документи або справи, що виникає з веберовського розуміння бюро), то в



нових моделях державного управління моделі ефективності обов'язково включають конкретні та вимірні результати діяльності органів влади. Було розроблено декілька подібних моделей, але, на наш погляд, найкращою з них для сучасних органів влади в Україні є модель, запропонована В. Дзюндзюком [3]. Хоча і вона, на нашу думку, потребує деяких уточнень, а саме:

- у внутрішніх можливостях елемент “стратегія” слід розширити, замінивши на “стратегія, програми, проекти”;

- із зовнішніх можливостей прибрати “керівництво”, маючи на увазі його в елементі “люди” внутрішніх можливостей, але додати сюди елемент “співробітництво”, який має на увазі співробітництво з організаціями приватного і третього сектора;

- з результатів діяльності прибрати елемент “задоволеність соціальними результатами”, оскільки мається на увазі, що соціальні результати є наслідком діяльності всіх публічних організацій, тому неможливо вичленити роль окремих органів влади в цьому, відповідно, неможливо визначити їх ефективність, використовуючи даний елемент.

З урахуванням цих зауважень нами пропонується модель, відповідно до якої ефективність діяльності місцевих органів влади слід розглядати як співвідношення використаних можливостей (внутрішніх і зовнішніх) та отриманих організаційних результатів (внутрішніх і зовнішніх), сукупність яких призводить до соціальних результатів, тобто впливу діяльності органів влади на рівень життя населення. Якщо порівнювати цю модель зі “звичайними” моделями ефективності, то можна бачити, що в ній “можливості”, які використовуються, відіграють роль ресурсів, які витрачаються. Такий підхід відносно органів влади є доцільнішим внаслідок специфіки їхньої діяльності та відмінності від приватних організацій (досить повно це описують у своїх працях такі дослідники, як П. Данліві, В. Дзюндзюк, С. Нортон, Т. Пітерс, К. Полліт, К. Томкінс, Д. Фарнхам та ін.).

Таким чином, сучасний динамічний процес соціальних змін вимагає принципово нових підходів у діяльності місцевих органів влади, пов'язаних із сучасним розумінням їхньої ефективності. Для цього працівники місцевих органів влади повинні володіти сучасними методами і засобами реформування своїх організацій, мати здібності управляти інноваційними процесами, долати соціальну і організаційну інертність бюрократичних структур. І якщо “ідеальний” веберовський бюрократ уникає ризиків, займається рутинною діяльністю, не визнає змін, уникає помилок, концентрує увагу на обмеженнях, висуває на перший план безпеку, не має бажання перенавчатися, то “ідеальний” сучасний чиновник є повною його протилежністю, оскільки має йти на ризик в необхідних ситуаціях, постійно застосовувати інновації, концентруватися на результатах, прагнути змін, ставитися до помилок з розумінням, вчитися на них, зосереджуватися на можливостях, що з'являються, прагнути постійно підвищувати кваліфікацію. Лише саме таким чином можна забезпечити високу ефективність діяльності місцевих органів влади в сучасних умовах.

## Література:

1. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
2. Гайденко П. П. Проблемы бюрократии у Макса Вебера / П. П. Гайденко, Ю. Н. Давыдов // Вопросы философии. – 1991. – № 3. – С. 174–187.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
4. Крозье М. Современное государство – скромное государство / М. Крозье // Свободная мысль. – 2003. – № 11. – С. 56–67.
5. Курашвили Б. П. Борьба с бюрократизмом / Б. П. Курашвили. – М. : Знание, 1988. – 63 с.
6. Макаренко В. П. Бюрократия и сталинизм / В. П. Макаренко. – Ростов-н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 1989. – 362 с.
7. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 1. – 698 с.
8. Мартынова Ж. Л. Эффективность и справедливость государственного управления / Ж. Л. Мартынова // Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – СПб. : СПГУ, 2008. – 349 с.
9. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы / А. В. Оболонский. “ М. : Дело, 2002. – 166 с.
10. Охотский Е. В. Бюрократия и бюрократизм / Е. В. Охотский, В. Г. Смольков. – М. : МГИМО, 2006. – 230 с.
11. Рэйни Х. Д. Анализ и управление в государственных организациях / Х. Д. Рэйни. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 401 с.
12. Спиридонова В. И. Бюрократия и реформы (анализ концепции М. Крозье) / В. И. Спиридонова. – М. : ИФРАН, 2006. – 201 с.
13. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government / M. Barzelay. – Los Angeles : University of California Press, 1992. – 344 p.
14. Hood C. A public management for all seasons? / C. Hood // Public Administration. – 1991. – № 1 (69). – P. 3–19.
15. Hughes O. Public Management and Administration: An Introduction / O. Hughes. – London : Macmillan Press Ltd, 1998. – 624 p.
16. Kernaghan K. The Responsible Public Servant / K. Kernaghan, J. Langford. – Ottawa : Institute for Research on Public Policy, 1991. – 272 p.
17. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA : Addison-Wesley, 1992. – 369 p.
18. Pollitt C. Managerialism and the Public Services / C. Pollitt. – Oxford : Blackwell, 1990. – 167 p.

## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 327: 342.56

О. Я. КРАСІВСЬКИЙ, А. Р. ОЛІЙНИК

### УДОСКОНАЛЕННЯ СУДІВНИЦТВА ЯК СКЛАДОВА СПІВПРАЦІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

*Проаналізовано нормативну базу євроінтеграційного процесу в Україні, розглянуто основні кроки до парафування Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, проблеми адаптації та реалізації *acquis communautaire* у національну правову систему України, а також розкрито основні результати громадського моніторингу виконання Порядку денного асоціації у сфері правосуддя.*

**Ключові слова:** євроінтеграція, *acquis communautaire*, європейські стандарти, Угода про асоціацію, копенгагські критерії, правосуддя, верховенство права.

*The article analyzes the regulatory framework of the European integration process in Ukraine, the main steps to the initialing of the EU – Ukraine Association Agreement, problems of adaptation and implementation of the *acquis communautaire* into the national legal system of Ukraine and the main results of public monitoring of the EU - Ukraine Association Agenda in justice sphere.*

**Key words:** European integration, *acquis communautaire*, European standards, the Association Agreement, the Copenhagen criteria, justice, rule of law.

Україна проголосила своєю стратегічною метою приєднання до європейського політичного, економічного та правового простору. Саме необхідність сприяння політичній стабільності, економічному та соціальному розвитку, державній незалежності і безпеці в цілому зумовила інтеграцію України до ЄС.

Угода про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною – з іншого, була підписана у червні 1994 р. Трохи згодом, у березні 1998 р., ця Угода набула чинності. Практичним інструментом імплементації останньої став План дій Україна – ЄС на 2005 – 2008 рр. Після продовження ще на один рік термін чинності Плану дій завершився в 2009 р.

5 березня 2007 р. було розпочато переговори про укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво. Таким

чином Європейський Союз та Україна 9 вересня 2008 р. у Парижі під час Саміту Україна – ЄС прийняли компромісне рішення щодо назви нової посиленої угоди як Угоди про асоціацію, і домовилися укласти її в 2009 р. Ця Угода мала на меті оновити спільні інституційні рамки співпраці України та ЄС, сприяти поглибленню відносин у всіх сферах, посилити політичну асоціацію й економічну інтеграцію на основі взаємних прав та обов'язків.

Зважаючи на суттєву різницю в рівні розвитку країн–членів ЄС та України та невідповідність України за рядом показників вимогам ЄС, повноправне членство в найближчі роки є нереальним. На даний момент зовнішньополітичною метою України є отримання статусу асоційованого члена ЄС. На здійснення цього було зроблено перший крок до ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом, а саме у Брюсселі 30 березня 2012 р. парафували цей документ. Голова комітету з питань закордонних справ Європарламенту, Ельмар Брок, заявив, що для Брюсселя ця подія, швидше, є свідченням завершення переговорів, а не початок реалізації дійсно амбітного та абсолютно нового в історії взаємин України та ЄС етапу відносин [6].

Підписання сторонами Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом прогнозують на осінь 2013 р. А після цього парламенти країн ЄС мають ухвалити рішення щодо ратифікації Угоди. Проте в німецькому Бундестазі ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом на даному етапі неможлива. “В Європейському Союзі є певні стандарти і цінності. Україна заявляє про своє прагнення дотримуватися цих цінностей. Йдеться про засади правової держави, демократії, дотримання свободи слова і багато іншого. Ми хочемо бачити відповідні зусилля і серйозний поступ, підтримку громадянського суспільства. Всього цього ми нині не бачимо. На жаль”, – пояснив голова парламентського комітету у справах ЄС, Гунтер Кріхбаум [5].

Таким чином, для того щоб збільшити шанси на підписання Угоди про асоціацію та подальшу її ратифікацію країнами – членами ЄС, Україна не тільки європейській спільноті загалом, але і кожній європейській країні зокрема, має доказати, що готова перейти на вищий рівень співпраці.

Як показує практика постійних переговорів і моніторингу взаємодії Україна – ЄС, вимоги до України особливо не змінюються, а строгість зовнішньополітичної оцінки з кожним роком тільки зростає. Адже ще в червні 1993 р. Європейська Рада на своєму засіданні в Копенгагені, визнаючи право кожної європейської країни, яка визнає положення статті 6 пункт 1 Угоди про утворення Європейського Союзу, вступати до Європейського Союзу після виконання ними низки вимог за трьома, так званими, “копенгагськими критеріями”:

- політичного: стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин;
- економічного: дійова ринкова економіка;
- “членського”: зобов'язання, що випливають із факту вступу до ЄС, зокрема визнання його політичних, економічних та монетарних цілей.

Згодом ці критерії були підтверджені на Мадридському засіданні Європейської Ради в грудні 1995 р. Тоді було підкреслено, що критерії членства також вимагають від країни-кандидата створення умов для її інтеграції за допомогою вдосконалення її управлінських структур. Як зазначається на офіційному сайті Європейської комісії, “хоча дуже важливим є імплементація законодавства Європейського Співтовариства в національну систему права країни – кандидата, навіть більш важливим є ефективне застосування законодавства за допомогою відповідних адміністративних і судових структур. Це є передумовою взаємної довіри, необхідної для членства в ЄС” [13].

Як відомо, основні вимоги до України були офіційно оприлюднені під час останнього саміту Україна-ЄС у грудні 2011 р. у Києві. Вони стосуються демократичних цінностей, захисту прав людини та принципу верховенства права в країні. У спільній заяві Саміту Україна-ЄС лідери (Україну представляв Президент Віктор Янукович. Європейський Союз представляли Президент Європейської Ради Герман ван Ромпей і Президент Європейської Комісії Жозе Мануель Дурао Баррозу) підтвердили віддання верховенства права, що включає незалежність судової гілки влади, визнаючи це як важливий елемент, який лежить в основі Угоди про асоціацію: у той же час вони відзначили окремі виклики у цій сфері, які вимагають невідкладної уваги, зокрема шляхом судової реформи [11]. У зв’язку з цим лідери підкреслили важливість активізації зусиль у виконанні Порядку денного асоціації Україна-ЄС, який набув чинності на заміну Плану дій між Україною та ЄС 2005 – 2008 рр., подовженого до 2009 р.

Метою статті є висвітлити основні проблеми адаптації національного законодавства України до вимог *acquis communautaire* та втілення їх у життя на основі аналізу нормативної бази євроінтеграційного процесу в Україні та результатів громадського моніторингу виконання європейських стандартів щодо забезпечення верховенства права та підтримки громадянського суспільства; а також окреслити недоліки судової реформи як важливого елементу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Порядок денний асоціації Україна-ЄС чітко визначає на галузевій основі ті пріоритети, які вимагають негайних дій до набуття чинності Угоди про асоціацію. Зокрема, сторони погодилися підтримувати діалог і співпрацювати з метою посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного управління, прав людини та основних свобод, включаючи права осіб, які належать до національних меншин, як це зазначено в основних Конвенціях ООН і Ради Європи та їх відповідних протоколах. Такий діалог та співробітництво охоплюють такі сфери:

1) посилення стабільності, незалежності та ефективності функціонування установ, забезпечуючи впровадження демократії та верховенства права;

2) забезпечення незалежного судочинства та ефективності судів і прокуратури, а також правоохоронних органів;

3) забезпечення поваги прав людини та основних свобод шляхом всебічного співробітництва з питань захисту прав людини і основних свобод, охоплюючи як індивідуальні випадки, так і питання, які стосуються інструментів міжнародного права та прав людини. Це співробітництво включає, між іншим, сприяння імплементації міжнародних і регіональних стандартів прав людини.

Зокрема, в цій сфері Україна та ЄС погодилися співпрацювати з метою:

- продовження виконання рішень Європейського Суду з прав людини та сприяння подальшому розвитку практики Суду як основного джерела міжнародного права з прав людини за підтримки ЄС;

- покращення обізнаності з прав людини серед суддів, прокурорів і в інших правоохоронних органах шляхом спільних заходів щодо проведення навчань з питань прав людини, а також зокрема з питань боротьби з тортурами та нелюдським і принизливим поводженням, для суддів, прокурорів та співробітників правоохоронних органів;

- імплементація Конвенції ООН про права осіб з фізичними вадами і додаткового Протоколу до неї [8].

Як зазначає О. Мірошниченко, вивчаючи досвід європейської інтеграції та виконання угод про асоціацію окремими країнами з позиції його застосування Україною, необхідно враховувати той факт, що Європейський Союз вдосконалює свої практики взаємодії з країнами-асоціантами. Це означає, що досвід країн Західних Балкан може бути в певному відношенні більш доречним для України, ніж досвід країн останньої хвилі розширення ЄС. Наприклад, у той час як Польща, Литва та інші країни Центральної та Східної Європи почали розробку Національних програм прийняття *acquis* від часу офіційного відкриття переговорів щодо членства в ЄС, країни Західних Балкан типово розробляють подібні програми ще до початку таких переговорів в рамках УСА і не будучи офіційними кандидатами на членство в ЄС (за виключенням Хорватії та Македонії, з якими наразі проводяться переговори). Досвід європейської інтеграції країн Західних Балкан – “без формального статусу країни-кандидата” – є особливо доречним для України [4].

Наразі відкритий шлях для технічної підготовки остаточної консолідованої версії Угоди про асоціацію, в тому числі в частині глибокої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, з метою її якнайскорішого парафування. Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС призведе до поступової і більш поглибленої інтеграції України до внутрішнього ринку паралельно з упровадженням відповідних елементів *acquis communautaire*.

Поняття *acquis communitaire* в законодавстві України вперше було закріплено в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, прийнятій Верховною Радою України в березні 2004 р. [9]. Вона визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

*Acquis communautaire* (*acquis*) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [1].

Проте слід зазначити, що однією із закономірних особливостей співпраці з ЄС є посилання останньої на документи ОБСЄ та Ради Європи як такі, що є первинними, коли йдеться про питання, що стосуються верховенства права. Цим самим ЄС визнає провідну роль цих організацій і більшою мірою Ради Європи в поширенні демократичних цінностей на треті країни. Однією з причин, як стверджує фахівець у питаннях відносин між Україною та ЄС (директор Європейської програми) І. Солоненко, визнання провідної ролі Ради Європи може бути той факт, що ця організація є значно старішою за ЄС і традиційно опікувалася цими питаннями. Зважаючи на те, що всі члени та країни-кандидати на вступ до ЄС є членами Ради Європи, очевидно, було б зайвим дублювати роботу РС. Іншою причиною є те, що Україна, як і багато інших країн поза межами розширеного ЄС, є членом Ради Європи, але не кандидатом на вступ до ЄС, через що Рада Європи формально й морально може значно більше вимагати від України як країни, що взяла на себе відповідні зобов'язання [10; 11].

Сфера правосуддя є не тільки важливим ідентифікатором утвердження верховенства права в Україні, але й складовою співпраці між Україною та ЄС. Інструментом здійснення такої співпраці був План дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ (План дій ЮВС), який було прийнято в грудні 2001 р. під час спільного засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Відповідно до останнього розділу Плану дій ЮВС засобом імплементації, моніторингу, оцінки та визначення щорічних пріоритетів, закріплених у Плані дій, є План-графік, який сторони спільно розробили та затвердили 18 червня 2002 р.

Після розширення Європейського Союзу, яке відбулося 1 травня 2004 р., ЄС і Україна вперше стали межувати між собою і як безпосередні сусіди, що викликало потребу перегляду Плану дій у сфері юстиції, свободи та безпеки “з метою посилення у конкретний спосіб співробітництва між Україною та ЄС з урахуванням розвитку зони свободи, безпеки і юстиції у ЄС та безпосереднього сусідства” [7]. Таким чином 18 червня 2007 р. було прийнято новий План дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. Цим документом, який є чинним і до сьогодні, передбачена імплементація стратегії правової реформи під назвою “Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів” (далі – Концепція). Схвалена у травні 2006 р. Указом Президента Концепція своєю метою має забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд. Актуальними і до нині, як показує практика, є зазначені в Концепції ще в 2006 р. головні причини того, що “на даний час українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини, рівень довіри до них з боку суспільства лишається вкрай низьким” [2]. Серед них, зокрема було вказано на переважаність судів, недостатнє фінансування судової влади, неефективність системи виконання судових рішень. Цією ж Концепцією було передбачено, що

дальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення:

- 1) доступності правосуддя;
- 2) справедливої судової процедури;
- 3) незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів;
- 4) юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень;
- 5) ефективності судового захисту.

Як бачимо, з цього часу минуло трохи більше шести років, а недоліки українського правосуддя, їх головні причини і напрямки удосконалення все ще одні і ті ж. Тому складно говорити про поступ, коли і кроки в ньому бажають бути кращими. Як свідчать результати соціопитування, проведеного “Соціоконсалтингом”, серед силових структур найбільшу недовіру у громадян України викликають вітчизняні суди. Їм не довіряє 82 % опитаних громадян України [12].

Більшість пріоритетів, передбачених Порядком денним асоціації Україна – ЄС (далі – ПДА) в 2011-2012 рр., нині перебувають у стадії виконання. Суттєвого прогресу досягнуто лише щодо близько 20 пріоритетів – переважним чином у безпековій, економічній, торгівельній сферах та у контексті візової лібералізації. Загалом, українська сторона реалізує пріоритети ПДА вкрай нерівномірно. Про це свідчать результати громадського моніторингу виконання Порядку денного асоціації – ключового документу, що регулює відносини Україна – ЄС – у січні – жовтні 2011 р., оприлюднені 3 листопада 2011 р. на прес-конференції в Києві. Моніторинг здійснюють провідні українські аналітичні центри за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” [3].

Як відомо, в рамках судової реформи було прийнято Закон України “Про судоустрій і статус суддів”. Для приведення у відповідність до європейських стандартів Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила проект нової редакції цього Закону, який було направлено до Венеціанської комісії для експертизи, і в жовтні 2011 р. проект одержав позитивну оцінку з боку Венеціанської комісії. Водночас, як зазначено в результатах громадського моніторингу виконання ПДА, відбуваються системні переведення суддів, особливо з регіонів до столиці. Через велику кількість вакантних суддівських посад і неможливість вчасно реалізувати новий механізм добору суддів. 3 лютого 2011 р. Верховна Рада ухвалила Закон, яким відстрочила введення в дію положення Закону “Про судоустрій і статус суддів” щодо необхідності проходження кандидатом спеціальної підготовки у процесі призначення на посаду судді до ухвалення спеціального рішення Вищою кваліфікаційною комісією. Підтверджена конституційність низки сумнівних положень Закону “Про судоустрій і статус суддів” чотирма рішеннями Конституційного Суду. Прийняття Закону “Про безоплатну правову допомогу” сприятиме покращенню доступу до суду. Однак реалізація механізму надання вторинної правової допомоги буде здійснюватися поетапно, після початку діяльності відповідних центрів (не пізніше 1 січня 2013 р.). Тож практична реалізація нового Закону почнеться ще не швидко [7].



На основі проведеного аналізу можна констатувати, що попри багате нормативне забезпеченні євроінтеграційного процесу в Україні за всіма пріоритетними напрямками, досі не існує дієвого інституційного і фінансового забезпечення втілення вимог *acquis* у національну правову систему. На сьогодні більш актуально говорити не про проблеми адаптації національного законодавства України до *acquis communautaire*, які безсумнівно існують, а про проблеми подальшого їх втілення в життя. Адже ніякий закон чи то міжнародна концепція не має значення без його ефективності і дієвості. Це, безумовно, стосується і Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, який був прийнятий у рамках судової реформи, і вже на перших етапах реалізації викликав неабияку критику як теоретиків, так і практиків.

#### Література:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
2. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
3. Громадський моніторинг виконання Порядку денного асоціації // Експерти: Україна втрачає шанс на асоціацію з ЄС. – Режим доступу : <http://www.es-ukraina.blogspot.com/search?updated-max=2011-11-29T10:48:00-08:00&max-results=7>.
4. *Мірошниченко О.* Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан, 2010 / *О. Мірошниченко.* – Режим доступу : <http://www.scribd.com/doc/57282145/%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82>.
5. Німеччина не ратифікує Угоду про асоціацію з Україною. Експерти думають, що повністю її парафують після виборів : NEWSru.ua // Україна. – 2012 р. – 30 березня. – Режим доступу : <http://newsru.ua/ukraine/30mar2012/germanuy.html>.
6. Парафування угоди Україна-ЄС: ніяких ілюзій : Брюссель-Київ, BBC Україна. – Режим доступу : [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/03/120329\\_initialling\\_agreement\\_eu\\_ukraine\\_sd.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/03/120329_initialling_agreement_eu_ukraine_sd.shtml).
7. ПДА в сфері політичного діалогу: виборче законодавство, конституційна реформа, судова реформа, реформи кримінального процесу, національні меншини, протидія корупції, права людини. – Режим доступу : [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4\\_monitoring\\_PDA%28Jan-Sep2011%29.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4_monitoring_PDA%28Jan-Sep2011%29.pdf).
8. План дій Україна-ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007. Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_956](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_956).
9. Порядок денний асоціації Україна-ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_990).

10. Солоненко І. Ретроспективний огляд співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні / І. Солоненко // Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні. Аналітична доповідь та рекомендації. – К. : К.І.С., 2006. – 164 с.

11. Спільна заява Саміту Україна-ЄС. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/22379.html>.

12. 82% громадян не довіряють українським судам : опитування. – К. : УНН. – 2012. – 8 червня. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ua/news/762424-82proc-gromadyan-ne-doviryayut-ukrayinskim-sudam—opituvannya/>.

13. European Commission. Enlargement. Accession criteria. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/criteria/index_en.htm).

*Надійшла до редколегії 20.11.2012 р.*

УДК 35.078.3

*В. Ю. СТЕПАНОВ*

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто інформаційне забезпечення системи державного управління з урахуванням державної політики у сфері використання інформаційних технологій.*

**Ключові слова:** державне управління, інформаційні технології, державна політика, інфраструктура.

*The article deals with information provision system of the government of ukraine with regard to policy in the sphere of information technologies.*

**Keywords:** public administration, information technology, public policy, infrastructure.

Людство сьогодні переживає стрімкий перехід до інформаційного суспільства. Відбувається зміна способів виробництва, світогляду людей, міждержавних відносин. У науковому й політичному середовищах усе частіше стали використовуватися такі поняття, як “інформація”, “інформатизація”, “інформаційне середовище”, “інформаційне забезпечення”, “державна інформаційна політика” й ін. В інформаційному просторі зростає обсяг комунікативних процесів, які витісняють традиційні інформаційно-пропагандистські способи впливу на маси. У наявності – переплетення різних носіїв інформації, тобто виникнення інтегрованих комунікативних систем. Аналогічні процеси відбуваються і на рівні масових інформаційних процесів,

де розвиваються вже не окремі засоби масової інформації (ЗМІ), а інформаційні комплекси, названі медіасистемами. Побудова інформаційного суспільства вимагає переосмислення, а в окремих випадках і розробки нових механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами, їх об'єднаннями та державою. На шляху інтеграції України до світового інформаційного простору актуальним завданням є формування інформаційного забезпечення системи державного управління, підвищення рівня надійності інформації, найбільш ефективного використання інформаційних ресурсів, зовнішніх і внутрішніх інформаційних каналів [5].

Мета роботи – розглянути інформаційне забезпечення системи державного управління з урахуванням державної політики у сфері використання інформаційних технологій.

За оцінкою зарубіжних і вітчизняних дослідників, у ХХ ст. відбулося якісне оновлення інформаційно-комунікаційних технологій, кардинально змінюючи політичну сферу, трансформуючи її інститути та норми, конструюючи нові моделі взаємодії влади та суспільства. Так, методологічні засади дослідження інформації, суспільства в концепціях постіндустріалізму та глобалізації засобів масової комунікації розглянуто у працях зарубіжних дослідників: Р. Арона, Д. Бела, Н. Вінера, І. Валерстайна, А. Герберта, М. Пората, Т. Розака, Т. Стоуньєра, К. Шенона, Ю. Хабермаса, Г. Хагена, Е. Тоффлера, А. Турена, Ф. Уєбстера та ін.

Різні аспекти формування інформаційної інфраструктури та системи державного управління певною мірою розглядають і вітчизняні дослідники: В. Бакуменко, А. Голубицький, А. Дегтяр, Г. Климовицька, М. Корецький, О. Крюков, Т. Куценко, Г. Почепцов, В. Тронь, П. Цегольник, О. Шевчук, С. Чукут та багато інших. Ними відзначено, що держава через відповідні органи й організації залишається найбільшим виробником і найбільшим споживачем інформації. Було позначено, що велике значення мають взаємодія різних інформаційних ресурсів у ході їхнього формування й використання при рішенні різноманітних завдань державного управління й економічного розвитку. Разом з тим, методи управління, що лишились у спадок від тоталітарного режиму, вступають у протиріччя з інформаційним наповненням сьогодення та не дають очікуваних синергетичних ефектів. Тобто, інформаційне забезпечення державного управління на сучасному етапі потребує нових підходів, нової філософії, практики та засобів їх упровадження.

Основною метою використання інформаційних технологій у державному управлінні є підвищення ефективності механізмів державного управління на основі створення загальної інформаційно-технологічної інфраструктури, що включає державні інформаційні системи і ресурси, а також засоби, що забезпечують їх функціонування, взаємодію між собою, населенням і організаціями в рамках надання державних послуг. У зв'язку з цим державна політика у сфері використання сучасних інформаційних технологій покликана забезпечити координацію діяльності органів державної влади зі створення державних інформаційних систем і підвищення ефективності бюджетних витрат

у цій сфері. Визначення пріоритетів у використанні інформаційних технологій у діяльності органів державної влади повинне здійснюватися на основі оцінки можливості отримання значущого соціально-економічного результату і об'єму відповідних ресурсів.

На цей час склалися сприятливі умови для вдосконалення системи державного управління, підвищення якості надання державних послуг населенню і організаціям, підвищення результативності та прозорості роботи державного апарату, послідовного викорінювання корупції на основі широкого застосування інформаційних технологій у діяльності органів державної влади. Програми соціально-економічного розвитку і модернізації системи державного управління, що реалізуються, передбачають такі заходи: підвищення кваліфікації державних службовців і рівня технічної оснащеності державної служби; забезпечення інформаційної відвертості і прозорості процедур розробки і ухвалення державних рішень, реалізації прав громадян на доступ до інформації про діяльність державної влади; формування сучасної телекомунікаційної інфраструктури на території країни; забезпечення зростання об'ємів фінансування державних програм і проєктів, що передбачають використання інформаційних технологій у діяльності органів державної влади; розповсюдження досвіду успішного використання інформаційних технологій у діяльності органів державної влади [3].

Таким чином, державна політика у сфері використання інформаційних технологій спрямована на вирішення таких основних завдань: реалізація стратегічних пріоритетів у використанні інформаційних технологій у державному управлінні, формування єдиного механізму міжвідомчої координації реалізації державних програм і проєктів створення державних інформаційних систем і ресурсів відповідно до цілей соціально-економічного розвитку; формування загальної інформаційно-технологічної інфраструктури для забезпечення діяльності органів державної влади; розповсюдження практики надання громадянам і організаціям доступу до відкритої інформації про діяльність органів державної влади, відповідним державним інформаційним ресурсам, зокрема через мережу Інтернет; організація інтерактивного інформаційного обслуговування громадян і організацій з використанням сучасних інформаційних технологій; забезпечення інформаційної безпеки діяльності органів державної влади і елементів інформаційно-технологічної інфраструктури; розвиток єдиної захищеної телекомунікаційної інфраструктури для державних потреб, системи засвідчуючих центрів в області електронного цифрового підпису і електронної середовища взаємодії, що забезпечує ефективний міжвідомчий інформаційний обмін; розробка стандартів у сфері використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади, створення державних інформаційних систем, їх інтеграції і сумісного використання в рамках створення загального інформаційного простору органів державної влади; централізоване створення загальних державних інформаційних ресурсів (реєстрів, кадастрів, реєстрів, класифікаторів), що містять повну, несуперечливу, достовірну, актуальну інформацію, необхідну для виконання основних функцій державного управління,

забезпечення доступності відповідних даних на міжвідомчому рівні, а також для громадян і організацій відповідно до вимог, встановлених законодавством України; побудова єдиної системи управління процесом використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади, що забезпечує ефективну міжвідомчу координацію державних програм, що реалізуються, і проектів, їх узгоджене і взаємопов'язане виконання відповідно до основних пріоритетів соціально-економічного розвитку; розповсюдження на рівні державної влади практики довгострокового планування державних програм і проектів використання інформаційних технологій, підвищення ефективності управління їх виконанням; збільшення об'ємів, об'єднання і централізація закупівель однотипної продукції у сфері інформаційних технологій на користь органів державної влади для отримання ефекту економії; створення єдиної системи моніторингу і контролю ефективності використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади; реалізація комплексних програм підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців в частині використання інформаційних технологій, розвиток необхідної освітньої інфраструктури і методичного забезпечення; вдосконалення законодавчої і іншої нормативної правової бази в цілях підвищення ефективності використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади з урахуванням міжнародної практики; захист інтелектуальної власності, недопущення використання в діяльності органів державної влади програмного забезпечення, що не має відповідної ліцензійної підтримки [2].

Широке застосування інформаційного забезпечення в системі державного управління дозволяє підвищити ефективність: міжвідомчої взаємодії; надання державних послуг населенню і організаціям; персональної і колективної роботи співробітників органів державної влади. Визначення пріоритетів у використанні інформаційних технологій в діяльності органів державної влади здійснюється на основі оцінки можливості отримання значущого соціально-економічного результату і об'єму відповідних ресурсів. Пріоритети у використанні інформаційних технологій у сфері державного управління уточнюються на регулярній основі відповідно до актуальних завдань соціально-економічного розвитку.

Підвищення інформаційної відкритості діяльності органів державної влади, доступності відповідної інформації для громадян і організацій, а також створення механізмів суспільного контролю їх діяльності необхідно забезпечувати шляхом створення: загальнодержавних інформаційних ресурсів, а також інформаційних ресурсів, що містять інформацію про діяльність органів державної влади, з наданням доступу до них громадян і організацій, зокрема через мережу Інтернет; єдиної системи навігації в мережі Інтернет по загальнодержавних інформаційних ресурсах, а також інформаційних ресурсах органів державної влади; інфраструктури пунктів суспільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади і державних інформаційних ресурсів; систем обліку і обробки запитів громадян про надання інформації і контролю їх виконання; системи публікації і розповсюдження відомостей про

діяльність органів державної влади; системи підтвердження передачі інформації в електронному вигляді, її достовірності, а також будь-яких дій з її зміни в процесі міжвідомчої взаємодії, а також взаємодії органів державної влади з населенням і організаціями; механізмів навчання громадян в області їх прав і можливостей використання інформаційних технологій при взаємодії з органами державної влади [1].

Слід додати, що контроль використання і захист державних інформаційних систем і ресурсів від несанкціонованих дій повинні забезпечуватися на основі створення комплексної системи моніторингу і обліку операцій при роботі з державними інформаційними системами і ресурсами. Діяльність органів державної влади в області забезпечення безпеки інформації, що належить обов'язковому захисту, регулюється нормативними правовими актами України, що видаються в установленому порядку [4; 6].

Політику формування інформаційного забезпечення системи державного управління та використання сучасних інформаційних технологій в діяльності органів державної влади необхідно засновувати на таких принципах: підпорядкування процесів використання інформаційних технологій вирішенню пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, модернізації системи державного управління, забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни; визначення напрямів і об'ємів бюджетних витрат в області використання інформаційних технологій в державному управлінні на основі конкретних вимірних результатів і показників ефективності діяльності органів державної влади; консолідація бюджетних коштів на створення державних інформаційних систем, що мають важливе соціально-економічне і політичне значення; централізоване створення загальних для органів державної влади елементів інформаційно-технологічної інфраструктури; забезпечення узгодженості і збалансованості впровадження інформаційних технологій в діяльність органів державної влади; узгодженість нормативної правової і методичної бази у сфері інформаційних технологій на всіх рівнях; відвертість і прозорість використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади; виключення дублювання бюджетних витрат на створення державних інформаційних ресурсів і систем; уніфікація елементів інформаційно-технологічної інфраструктури, використання типових рішень при створенні державних інформаційних систем органів державної влади.

Основними напрямками підвищення рівня захищеності об'єктів загальної інформаційно-технологічної інфраструктури органів державної влади на сучасному рівні повинно бути: забезпечення комплексного підходу до вирішення завдань інформаційної безпеки з урахуванням необхідності диференціювання її рівня в різних органах державної влади; розробка моделі погроз інформаційній безпеці; визначення технічних вимог і критеріїв визначення критичних об'єктів інформаційно-технологічної інфраструктури, створення реєстру критично важливих об'єктів, розробку мір по їх захисту і засобів нагляду за дотриманням відповідних вимог; забезпечення ефективного моніторингу стану інформаційної безпеки; вдосконалення нормативної

правової і методичної бази в області захисту державних інформаційних систем і ресурсів, формування єдиного порядку узгодження технічних завдань на забезпечення інформаційної безпеки державних інформаційних систем і ресурсів; проведення уповноваженими органами державної влади атестації державних інформаційних систем і ресурсів, використовуваних в діяльності органів державної влади, і контроль їх відповідності вимогам інформаційної безпеки; створення фізично відособленого телекомунікаційного сегменту спеціального призначення, що забезпечує можливість обміну в електронному вигляді інформацією, що містить державну таємницю, обмеженим докола органів державної влади; розвиток засобів захисту інформації, систем забезпечення безпеки електронного документообігу, системи контролю дій державних службовців по роботі з інформацією, розвиток і вдосконалення захищених засобів обробки інформації загального застосування, систем засвідчуючих центрів в області електронного цифрового підпису, а також систем їх сертифікації і аудиту.

Очевидно, що інформаційна діяльність в Україні вже не може далі залишатися у стані відособленого розвитку та ізоляції. Маючи на увазі, що будь-яка країна, у тому числі й Україна, не може розвиватися без національної інформаційної інфраструктури, вже найближчим часом необхідно почати розробку адекватної програми модернізації української інформаційної інфраструктури. При цьому необхідно вийти за рамки вже звичних схем розвитку інформаційної діяльності і інформатизації, оскільки тільки нові підходи зможуть забезпечити ефективний результат, відповідний новим реаліям.

#### Література:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 48.
2. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України // ВВР України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
3. Про вдосконалення державного управління в інформаційній сфері : Указ Президента України від 26 вересня 2005 р. № 1338/2005 // Офіц. вісн. України, 2005. – № 39. – ст. 2455.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року “Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України” : Указ Президента України від 23 квітня 2008 р. № 377/2008. – Режим доступу : // <http://zakonl.rada.gov.ua>.
5. Григор О. О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 / О. О. Григор : Львів. – 2003. – 20 с.
6. Проблеми реформування законодавства України у галузі інформації (аналітична записка центру політико-правових реформ). – Режим доступу : [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua).

УДК 323

Т. С. БОЛХОВИТИНА

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНТЕРНЕТ-КОММУНИКАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

*Актуализирована проблема соотносительности социально-политической активности граждан и коммуникационного взаимодействия власти и общества. Рассмотрено влияние интернет-технологий на механизм информационной открытости власти. Предложено новые подходы к формированию коммуникативной политики органов государственной власти.*

**Ключевые слова:** политическая активность, политическая коммуникация, краудсорсинг, коммуникационное взаимодействие власти и общества.

*Updated the relevance of socio-political activity of citizens and communication power and society. The influence of Internet technologies on the mechanism of information openness of the authorities. Suggested new approaches to communication policies of the public authorities.*

**Key words:** political activism, political communication, crowdsourcing, communication interaction between Government and society.

В последние годы в России наблюдается всплеск социально-политической активности граждан. Это связано не только с избирательными кампаниями 2011-2012 годов (выборами депутатов Государственной Думы Российской Федерации, Президента Российской Федерации, выборами в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления), но и с требованиями представителей общественности о повышении информационной открытости органов государственной власти и управления, улучшении качества предоставляемых государственных услуг, расширении сферы общественного контроля за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, развитии институтов непосредственной демократии.

Известные политические события (митинги на Болотной, “гуляния” на Чистых прудах, акции протеста – т.н. марш “миллионов” в некоторых российских городах) свидетельствуют о том, что в российском обществе сформировался достаточно весомый потенциал гражданского участия, в том числе с негативным оттенком. Как представляется, общественное участие следует рассматривать не только как индикатор усложнения содержания и взаимосвязей в сфере “политического”, но и как показатель того, что реальные социально-политические процессы требуют постоянного, всестороннего осмысления, поскольку они предстают весьма многообразными и вариативными.



Становится очевидно, что политическая активность выступает способом репрезентации субъектами политики своих потребностей и интересов, осмысленных и смодифицированных в их представлениях о своих способностях и возможностях. Проявляя гражданскую активность, граждане реализуют предоставленное им право на удовлетворение потребностей, связанных с социальными ожиданиями. Уклонение власти от диалога с обществом только усиливает политический характер гражданской активности, его протестный потенциал, что чревато проявлением неконвенциональных форм поведения, и, как следствие, нарастанием центробежных тенденций, нарушением социальной стабильности.

В данном контексте актуализируется проблема эффективности коммуникационного взаимодействия власти и общества. Не случайно К. Дойч назвал социально-политическую коммуникацию нервной системой государственного управления. В своей знаменитой работе “Нервы управления. Модели политической коммуникации” эффективность деятельности властных институтов поставил в зависимость от их способностей к упорядочению информации между управляемыми и управляющими [3]. Д. Истон и Г. Алмонд рассматривали функционирование системы власти через механизмы распространения ценностей [1]. Ю. Хабермас и Х. Арентс связывали изучение коммуникационных процессов с понятием публичной сферы [26]. Патриарх коммуникативистики М. Маклюэн в 1960-е годы раскрыл закономерности формирования, функционирования и развития средств коммуникации в тесной связи со средствами информации [7]. Главным для успешного взаимодействия людей он считал развитие коммуникаций. Его вывод, сделанный в концепции “расширения человека” о дальнейшем расширении человеческих возможностей, масштабов деятельности в контексте развития электронного общества, оказался пророческим.

К настоящему времени сформировались три методологических подхода к изучению коммуникативной основы социальной коммуникации. Первый подход базируется на классической позитивистской методологии субъектно-объектных отношений и представлен концепциями информационного общества, структурного функционализма, компьютерной футурологии и др. [25]. В управленческом аспекте данный подход можно сравнить с принципом классической кибернетики, который предполагает жесткий контроль за поведением информационно-коммуникативной системы.

Неклассическая методология основывается на когнитивной модели субъектно-объектных отношений по поводу объекта. Автор этой методологии Ю. Хабермас межчеловеческие интеракции рассматривает сквозь призму реализации практических интересов и соответственно рационализации систем массовых коммуникаций [26].

Третий, постнеклассический подход, представленный Н. Луманом, исходит из субъектно-субъектных отношений, где общество предстает как сеть коммуникаций [6]. При этом коммуникация выступает не как послушный объект управленческих решений, а как активная среда, в которой интеракции

формируются через взаимосогласованные действия. Такой подход, как представляется, придает коммуникации социетальную роль.

К сожалению, слабая разработанность различных аспектов теории коммуникации не позволяет пока сформировать целостное представление о коммуникации как о структуре, явлении и процессе. В России это направление научных исследований самостоятельной научной прописки не получило, скорее оно имеет “вид на жительство” [24]. Правда, в последние годы уже немало сделано для изучения массовых коммуникаций, средств массовой информации, но не так много для общей теории коммуникации и исследования специфики политических коммуникаций. В этой связи представляют значительный интерес работы В. Березина, М. Василика, А. Соловьева, Л. Тимофеевой, Ф. Шаркова, Е. Юхвида и др. [2]. Совершенно очевидно, что ощущается явное отставание теоретического исследования феномена социально-политических коммуникаций от реальных масштабов, которые они занимают в российской политической практике.

Понятно, что информационно-коммуникативная система в каждом государстве имеет свои характерные способы обмена информацией и создания коммуникаций. И в немалой степени от того, насколько органы государственной власти и управления способны поддерживать устойчивые контакты с общественным мнением, организациями некоммерческого сектора зависит потенциал их влияния в обществе. Без подобных контактов государство утрачивает способность выстраивать социальные связи и поддерживать социально-политические нормы.

Разумеется, в публичной сфере могут выстраиваться модели односторонней, директивной коммуникации, поскольку государственное управление обладает ассиметричным характером в части взаимных обязательств и ответственности власти и населения. Однако публичная сфера может формировать и развитые обратные связи власти и общества. Здесь важным институтом посредничества между властью и обществом выступает государственная служба. Концепция – реформирования госслужбы нацелена на информирование общественности о деятельности государственных органов, на расширение участия граждан при подготовке решений, деюрократизацию отношений между государственными служащими и населением.

Основными источниками информации для граждан являются радио, телевидение, печатные СМИ. Однако с учетом нарастающих темпов развития телекоммуникационных сетей важным средством взаимодействия органов власти и граждан становится передача и распространение информации в информационных сетях общего пользования. С помощью публикации информации в Интернете возможна более полная реализация права граждан на получение информации (опубликование нормативных актов, отчетов о результатах работы органов власти, распространение текущей информации об их деятельности).

Данные совместного исследования “Яндекс”, Фонда общественного мнения (ФОМ), компании comScore, исследовательской группы TNS и Технического Центра Интернет, опубликованные на сайте “Яндекс”,

свидетельствуют, что за последний год российская интернет – аудитория выросла на 17 %.

По данным ФОМ на 1.10.2011 г., месячная аудитория интернета в России составляла 54,5 млн человек. При этом прирост интернет-пользователей произошел за счет регионов. Более 93 % новых пользователей живут за пределами Москвы и Санкт-Петербурга. Активнее всего интернет распространяется в сёлах: за год аудитория здесь увеличилась на 33 %. При этом наблюдается снижение стоимости интернета по России и увеличении его скорости. В 2011 г. средняя стоимость интернета в России сократилась более чем в два раза. Еще одной особенностью информационной активности становится то, что аудитория мобильного интернета в России растет быстрее аудитории интернета в целом. За последние три года месячная аудитория мобильного интернета выросла почти в два раза, тогда как аудитория интернета в целом – только на 50 % [22].

С учетом данной статистики объединение возможностей интерактивной коммуникации и регулярного обмена информацией как для групп людей, так и для общества и власти создает возможности аккумулирования гражданской информации и использования ее при принятии важных политических решений. Коммуникация, по сути дела, становится важнейшим средством легитимации власти.

В этих условиях положение государственных структур во многом зависит от степени овладения чиновниками технологиями электронного правительства, пиар-коммуникациями, средствами политической рекламы, возможностями on-line и др. Это тем более важно в связи с тем, что в России взят активный курс на формирование информационного общества.

Проблемы развития информационного общества в РФ были актуализированы в “Доктрине информационной безопасности”, утвержденной Президентом РФ 09.09.2000 г. В ней подчеркивалось, что соблюдение конституционного права человека и гражданина на получение информации и использование ее в своих личных, общественных и государственных интересах ставится на первое место среди национальных интересов России в информационной сфере [4].

В данном направлении впоследствии были разработаны следующие нормативные акты: Постановление Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 г. “О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002 – 2010 годы)” [21]; Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р “Об одобрении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года” [16]; Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р “Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах” [18]; Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 года № 1024-р “Об одобрении Концепции региональной информатизации до 2010 года” [19]; Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 года № 632-р “Об одобрении Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до

2010 года” [20]; постановление Правительства РФ от 24.05.2010 г. № 365 “О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов” [17]; постановление Правительства РФ от 25.04.2012 г. № 394 “О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов” [11].

Одним из основополагающих нормативных актов в сфере развития информационных и телекоммуникационных технологий стала “Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации” (2007 г.). В ней поставлены следующие основные задачи:

- формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий;
- повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере;
- развитие экономики Российской Федерации на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий;
- повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг;
- развитие науки, технологий и техники, подготовка квалификационных кадров в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;
- сохранение культуры многонационального народа Российской Федерации, укрепление нравственных и патриотических принципов в общественном сознании, развитие системы культурного и гуманитарного просвещения;
- противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам России;
- расширение сферы информационной открытости деятельности органов государственной власти [23].

С 2011 г. в России началась реализация государственной программы “Информационное общество (2011 – 2020 гг.)”, которая предусматривает увеличение роли информации, знаний и информационных технологий в жизни страны [5]. Приоритетами программы являются развитие отечественного рынка ИКТ и его конкурентоспособность.

11.07.2011 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 200-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” [12]. Принятие закона обусловлено изменениями

понятийного аппарата, используемого законодательством Российской Федерации в сфере применения информационных технологий, обеспечения защиты информации и осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Закон вводит такие понятия, как “электронное сообщение”, “информационные технологии”, “обладатель информации”, “доступ к информации”, “конфиденциальность информации”, “оператор информационной системы”, “информационно-телекоммуникационная сеть”. Изменилось правовое содержание таких понятий, как “информатизация”, “информационные системы” и “информационные ресурсы”. Увеличилось количество требований по защите информации и усилилась ответственность за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

14.06.2011 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 142-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации” [12]. Законом введено понятие “сетевое издание” для сайтов в сети Интернет, зарегистрированных в качестве средств массовой информации (СМИ) с тем, чтобы к СМИ можно было относить Интернет-сайты.

Особого внимания заслуживает реализация концепции “Электронного правительства”, которая призвана решить не только проблему доступа граждан к информации о деятельности органов власти, но и поднять уровень эффективности самой власти, сделать процедуру принятия государственных решений прозрачной для общества, повысить социальную ответственность государственных служащих.

Одним из условий реализации концепции “Электронного правительства” становится функционирование информационных систем органов государственной власти, развитие официальных сайтов субъектов Федерации. С помощью электронного правительства запущен портал государственных услуг, функционируют многофункциональные центры их оказания, налаживается электронное межведомственное взаимодействие.

Электронное правительство призвано изменить однонаправленные формы взаимодействия власти и общества. Одним из таких инструментов является предоставление возможности прямого волеизъявления граждан в процессе подготовки и принятия управленческих решений. Это становится возможным в процессе электронного голосования, обсуждения социально значимых вопросов на форумах и в блогах.

В то же время мониторинг показывает, что создание информационных сайтов органов исполнительной власти не означает автоматического улучшения ситуации с информационной прозрачностью госструктур. Если опираться на основные параметры качества информации, к которым относятся:

1. “Цикл мониторинга” – период времени, за который проводятся все этапы Мониторинга по официальным сайтам отобранных органов власти.
2. “Свойство официального сайта”, подлежащее оценке в рамках Мониторинга (126 показателей).

3. “Наличие” – количественный критерий, характеризующий факт размещения на официальном сайте информации или сервиса, соответствующих параметру.

4. “Полнота” – количественный критерий, характеризующий достаточность объема размещенной на официальном сайте информации для формирования целостного представления по соответствующему параметру.

5. “Актуальность” – качественный критерий, характеризующий степень частоты обновления информации на официальном сайте и сохранения ценности информации на момент ее анализа экспертами,

6. “Навигационная доступность” – качественный критерий, характеризующий удобство поиска размещенной на официальном сайте соответствующей параметру информации.

7. “HTML доступность” – качественный критерий, характеризующий факт размещения на официальном сайте соответствующей параметру информации в формате HTML, который обеспечивает для пользователей удобство ее поиска.

8. “Файловая доступность” – качественный критерий, характеризующий факт размещения на официальном сайте соответствующего параметру документа в формате, обеспечивающем его сохранение на технические средства пользователя и допускающем возможность поиска и копирования фрагмента текста в документе, которая обеспечивает для пользователей дальнейшее использование информации, то можно увидеть, что, с одной стороны, сайты субъектов Федерации представляют собой информационное поле, призванное донести до граждан информацию о деятельности этих органов, с другой – предполагают достаточно ограниченный сегмент интерактивного взаимодействия между органами государственной власти и потребителями информации [9].

Институт развития свободы информации констатирует, что 51 % сведений, расположенных на порталах областей субъектов Российской Федерации, по-прежнему, остается недоступным для посетителей их официальных сайтов. То есть получается, что значительная часть сведений, за исключением, разумеется, конфиденциальных остается закрытой от общества.

Наблюдается существенный разрыв между количеством размещенных данных и их содержательными характеристиками. Так, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” [14], закрепивший размещение сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов субъектов РФ (ч. 6 ст. 8), вступил в силу 10 января 2009 г. Однако, по данным Института свободы развития информации, сведения о доходах приведены лишь на 77 % сайтов. Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ различными способами ограничивают доступ граждан к сведениям о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, их супругов и несовершеннолетних детей, а именно: не размещают актуальные сведения о доходах в установленные сроки; размещают сведения не для всех должностных лиц; размещают сведения в форматах, препятствующих восприятию и обработке информации; удаляют

сведения о доходах за предыдущие отчетные периоды, в то время как удаление с официальных сайтов государственных органов сведений за предыдущие отчетные периоды не предусмотрено нормами действующего законодательства.

Сведения о текущей работе высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ публикуются, в большинстве своем, в виде отрывочных, плохо структурированных сообщений, хотя предоставление полной и достоверной информации о деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ подразумевает размещение на сайте, в частности, следующей информации: анонсов заседаний (они имеются на 50 % сайтов); докладов, представленных на заседаниях (доступны на 10 % сайтов); стенограмм/аудиозаписей/видеозаписей заседаний (их имеют 11 % сайтов); протоколов заседаний (представлены на 15 % сайтов). Показательно, что порядок участия граждан, представителей организаций, общественных объединений в заседаниях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ описан лишь на 9 сайтах из 83.

Отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ приведены на 44 сайтах из 83. В то время как содержащиеся в отчетах сведения представляют широкий интерес, раскрывают цели и задачи органа власти на среднесрочную перспективу, позволяют судить о достигнутых и планируемых результатах. Наряду с отчетностью, не раскрываются и сведения о планах работы высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Обозначенные планы приведены на 53 % сайтов, планы законопроектной деятельности на 41 % сайтов, планы заседаний на 43 % сайтов [15]. Вывод очевиден: степень прозрачности государственного аппарата продолжает оставаться низкой.

Нельзя не видеть, что названные проблемы отчасти связаны с законодательными пробелами. Например, в федеральном законе “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” не предусматривается фиксированных сроков предоставления информации с момента ее появления, не определяется специальный орган, в чью компетенцию входило бы рассмотрение вопросов, связанных с отказом в получении информации. Эти изъяны воспроизводятся и в законодательстве субъектов РФ. Совершенствование механизмов реализации указанного закона требует также расширения перечня представляемой информации, преодоление культуры секретности, введение четких процедур предоставления информации, разработку мер по инициативному распространению информации.

Следует особо сказать о существенном недостатке первичной информации в самих органах государственной власти. Действительно, трудно говорить о полноте предоставляемой информации в ситуации, когда она неполноценно учитывается и неэффективно перерабатывается для всеобщего пользования. Отсюда налицо отсутствие заинтересованности госслужащих в предоставлении открытого доступа к информации, вследствие чего возникают коммуникативные барьеры между гражданами, общественными структурами и властью. Поэтому для сохранения единого: коммуникативного поля

властным структурам требуется изменение баланса коммуникативного потока, преодоление его преимущественной однонаправленности, расширение аудитории коммуникантов. Это реальный путь к информационной открытости власти, ее непосредственных представителей.

Гражданам далеко не безразличен рейтинг информационной открытости главы субъекта Федерации. Данный рейтинг складывается из многих составляющих, но, главным образом, этот показатель высчитывается как соотношение числа публикаций с прямой или косвенной речью губернатора к общему числу сообщений с его упоминанием. К сообщениям с цитатой в федеральных и региональных СМИ прибавляются твиты и комментарии персоны в ЖЖ и Твиттере. Таким образом, в ТОП рейтинга попадают те, не о которых больше всего пишут в СМИ, а те, каждое упоминание которых содержит меседж для той или иной аудитории [8]. По данным исследования, представленного в сентябре 2012 г. Институтом независимых политических исследований в число наиболее информационно открытых губернаторов вошли губернаторы Магаданской, Мурманской, Вологодской областей, а по субъектам РФ ЦФО главы Ивановской, Тверской, Смоленской, Воронежской областей, г. Москвы [8].

Понятно, что спрос на информационную открытость глав субъектов РФ еще только формируется и не все из них сумели оперативно адаптироваться к этому социальному запросу. Главы регионов пока продолжают опираться на традиционную, патронажно-клиентскую модель взаимоотношений с представителями СМИ. Однако новейшие инструменты коммуникации предоставляют им и чиновникам аппарата возможности непосредственного, прямого взаимодействия с населением [17]. К ним относятся, в частности, Интернет-дневники, содержащие открытые к прочтению авторские тексты и комментарии читателей.

Самыми популярными в данный период являются блоги региональных лидеров Ульяновской, Кировской, Магаданской, Астраханской, Ивановской, Новгородской областей. К примеру, в Новгородской области полученная через живой журнал информация повлияла на решение об оптимизации структуры управления администрацией области, в процесс прямого общения с гражданами были вовлечены региональные чиновники. Опыт показывает, что Интернет-дневник вполне может приобрести статус дискуссионной площадки, многофункционального канала коммуникации, который будет пользоваться популярностью населения, предоставляя возможности прямой коммуникации с властью.

Следует отдавать отчет в том, что социокоммуникативная компетентность власти особенно востребована в условиях расширения масштабов политического участия, “перегрузки” инфраструктуры гражданской самоорганизации (развития партийной системы, общественных организаций, групп интересов). Это связано с тем, что в политику пришли новые субъекты, в основном молодежь, предлагающие власти для обсуждения новые проблемы и ценности, нередко проявляющие протестную активность. Получили широкое



распространение позитивные гражданские практики “снизу” с использованием технологий краудсорсинга, связанные с разработкой социально значимых проектов на добровольной основе. Особенно действенными оказываются проекты, которые сплачивают людей вокруг чрезвычайных ситуаций, катастроф, стихийных бедствий (например, проекты “Правовое государство” – [www.Правовое\\_государство.рф](http://www.Правовое_государство.рф); Экофронт – [www.ecofront.ru](http://www.ecofront.ru); Streetjournal – [www.streetjournal.org](http://www.streetjournal.org) и др.). Это требует от чиновников выхода на коммуникационные площадки в социальные сети в целях оперативного обсуждения и решения возникающих проблем в режиме online, интеграции низовых начинаний в архитектуру “Открытого правительства”, функционирование которого становится важным не только на федеральном, но и региональном уровне. Поэтому в принципе речь надо вести о разработке новой стратегии государственной коммуникации, использовании на практике инновационных методов информационного обмена между властью и обществом.

Литература:

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильная демократия / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 1992. – № 4; Истон Д. Категории системного анализа политики / Д. Истон // Антология мировой политической мысли : в 5 т. – М., 1997. – Т. 2. – С. 630–642.
2. Березин В. М. Массовая коммуникация: сущность, каналы, действия / В. М. Березин. – М., 2003; Василик М.А. Основы теории коммуникации / М. А. Василик. – М., 2003; Соловьев А. И. Политические коммуникации / А. И. Соловьев. – М., 2004; Шарков Ф. И. Социальная коммуникация: истоки и парадигмы / Ф. И. Шарков. – М., 2006; Юхвид Ю. Н. Информационно-коммуникативная система общества и социальное управление / Ю. Н. Юхвид. – М., 2009.
3. Дойч К. Нервы управления. Модели политической коммуникации / К. Дойч. – М., 1993.
4. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр. 1895. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
5. Информационное общество (2011 – 2020 гг.) : Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1472-р. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
6. Луман Н. Общество как социальная система / Н. Луман, 2004; Луман Н. Что такое коммуникация? / Н. Луман // Социологический журнал. – 1995. – № 3.
7. Маклюэн М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / М. Маклюэн. – М., 2003.
8. Медиарейтинг глав субъектов РФ. – Режим доступа : <http://www.inpi.su>.
9. Методика мониторинга сайтов официальных органов власти. – Режим доступа : <http://www.svobodainfo.org.ru>.

10. О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов : постановление Правительства РФ от 24.05.2010 г. № 365. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
11. О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов : постановление Правительства РФ от 25.04.2012 г. № 394. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” : Федеральный закон Российской Федерации от 11.07.2011 г. № 200-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации : Федеральный закон Российской Федерации от 14.06.2011 г. № 142-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
14. О прогныводействии коррупции : Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.consultantplus.ru>.
15. Рейтинг информационной открытости официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. – Режим доступа : <http://www.svobodainfo.org.ru>.
16. Российская газета. – 2004. – 7 ноября.
17. *Рябушко А.* Влияние политических лидеров через личные блоги / А. Рябушко // *Власть*. – 2012. – № 12.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.11.2005. – № 46. – Ст. 4720.
19. Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.07.2006. – № 30. – Ст. 3419.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.05.2008. – № 20. – Ст. 2372.
21. Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.02.2002. – № 5. – Ст. 531.
22. Современная Интернет-аудитория. Режим доступа : <http://www.gazeta.ru/business/news/2012/03/23>.
23. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации : Указ. Президента РФ 7 февраля 2007 г. № Пр-212 // Российская газета. – 16.02.2008. – № 34.
24. *Тимофеева Л. Н.* Политическая коммуникативистика: проблемы становления / Л. Н. Тимофеева // *Полис*. – 2009. – № 5. – С. 41–54.
25. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер. – М., 1999; *Уэбстер Ф.* Теории информационного общества / Ф. Уэбстер. – М., 2004.
26. *Хабермас Ю.* Теория коммуникативного действия / Ю. Хабермас. – М., 1991.

УДК 351.91

О. В. ВОРОНЯНСЬКИЙ, Л. М. ЛІНЕЦЬКИЙ

**ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
В КОНТЕКСТІ КОНКУРЕНТНОЇ БОРОТЬБИ ЕЛІТ**

*Розглянуто проблему ефективності інститутів державної влади з точки зору конкурентної боротьби еліт за владний розподіл ресурсів. Показано, що формування системи даних інститутів має на меті перш за все підтримку рівноваги статусів суб'єктів конкурентної боротьби за владу при мінімізації затрат на протистояння.*

**Ключові слова:** інститути державної влади, розподіл ресурсів.

*The problem of efficiency of governmental institutions in terms of competition for elite authoritative allocation of resources. Shown that the data system of institutions intended to primarily support the equilibrium status of the competition for power while minimizing the costs of confrontation.*

**Key words:** governmental institutions, distribution of resources.

Проблема ефективності інститутів державної влади є однією з найбільш досліджуваних у політичній науці та однією з найбільш обговорюваних у політичному середовищі. Так, теорія неолібералізму, на якій будується й ідеологія вітчизняного державного будівництва, розглядає наявність правильних інститутів державної влади як основу ефективного розвитку будь-якої країни. Зокрема, концепція демократичного транзиту передбачає, що саме інститути державної влади демократичного, західного зразка є базисом переходу від “неефективного тоталітаризму” до “ефективної демократії”, яка несе Україні добробут і процвітання. Проте всі спроби перенесення на вітчизняний ґрунт таких інститутів засвідчили їх повну непридатність завданням демократизації українського суспільства. Спроби пояснити цю непридатність невмінням пострадянських політичних еліт користуватися західними інститутами демократії розбиваються об залізну логіку реальної дійсності останніх двох десятиріч. Еліти не лише досить опанували управління цими інститутами, але й успішно пристосували їх для своїх потреб. Дану ситуацію яскраво ілюструють навмисно створювані лакуни в законодавстві, постійні зміни виборчої системи й державного режиму на тлі перетікання суспільних ресурсів за межі контролю з боку суспільства.

Низка дослідників – вітчизняних, і закордонних – звертали увагу на невідповідність політичних інститутів завданням ефективного розвитку суспільства. У рамках теорії раціонального вибору дану проблему розглядали Р. Аксельрод, Д. Норт, Р. Пірс, К. Шепсл. На загальносуспільних аспектах політичних інститутів акцентували увагу Б. Ротстайн, Дж. Марч і Й. Ольсен. На взаємопов'язаність процесів, що відбуваються в політичній, економічній

та соціокультурній сферах суспільного життя, вказував І. Валлерстайн [1, с. 109]. У Росії питання, пов'язані з проблемою ефективності політичних інститутів, зустрічаються в дослідженнях Є. Бренделевої та В. Полтеровіча. Вітчизняна політична наука розглядає дане питання в основному в руслі концепції демократичного транзиту, пов'язуючи неефективність політичних інститутів сучасної України з її "комуністично-тоталітарним" минулим. Проте нове покоління дослідників нарешті почало звертати увагу на такі фактори становлення політичних інститутів, як конкурентна боротьба фінансово-промислових груп і необхідність підтримання привілеїв еліти. Так, аналіз впливу фінансово-політичних груп на соціально-економічні та політичні процеси в державах перехідного типу подано у дослідженні І. Рейтеровича. Вплив інтересів бізнес-груп на формування окремих елементів вітчизняної інституційної системи прослідковує К. Швабій. Проте сутність механізму формування політичних інститутів, на жаль, досі залишається нерозкритою.

Дана стаття ставить за мету розглянути проблему загальносуспільної ефективності політичних інститутів у контексті конкурентної боротьби еліт за доступ до суспільних ресурсів і контроль над їх розподілом. Методологічною базою дослідження є положення теорії політичних систем, а також демографічно-структурної теорії Дж. Голдстоуна, розвинуті П. Турчиним та А. Коротаєвим.

У сучасному суспільстві існує іманентна необхідність у підтримці стабільності при наявності різноспрямованих сегментованих інтересів суспільних груп. Забезпечення стабільності суспільства і його політичної системи не може носити апіорний характер. Інструментом, що забезпечує стабільність шляхом нормативної регуляції політичної поведінки та процесу прийняття державних рішень, є інститути державної влади. Саме тому політичне життя суспільства регламентоване безліччю правил, норм і процедур. Політичні актори у своїх діях обмежені комплексом різноманітних умов, а саме буття в політичній сфері являє собою суцільний компроміс (не лише добровільний, але й примусовий) із вимогами встановлених рамок поведінки. Однак сутність цього компромісу, що в рамках неоліберального напрямку визначається як загальносуспільний, насправді продиктована реальною розстановкою сил на арені політичного протистояння, а також кінцевою метою цього протистояння.

Згідно з теорією політичних систем, рушійною силою політики є конкурентна боротьба за доступ до ресурсів, доступних для даного суспільства. Так, І. Рейтерович зазначає, що на сьогодні конкуренція між фінансово-промисловими групами є одним з найважливіших чинників відтворення влади в Україні, при чому надмірне загострення боротьби часто призводить до взаємного ослаблення [2, с. 14]. Більшість же суспільства являє інтерес для політично суб'єктних меншостей (політичних еліт) лише в тому випадку, коли від неї залежить обсяг доступних для експропріації ресурсів. Значимо, що в нашому розумінні політичні еліти включають не лише істеблішмент, але в першу чергу ті бізнес-еліти, що здатні здійснювати цілеспрямований довготерміновий вплив на процес прийняття та реалізації державних рішень.

Для цих еліт політика є прямим продовженням бізнесу, її метою є накопичення капіталу. Населення ж виступає не як об'єкт піклування про його громадянські та людські права, а як фактор накопичення. Пряма залежність обсягу ресурсів від кількості населення спостерігається в аграрних та індустріальних суспільствах, хоча навіть у них уже виникає проблема надлишкового населення, не зайнятого в накопиченні ресурсів. У суспільстві ж постіндустріального типу накопичення капіталу відбувається вже не стільки за рахунок матеріального виробництва, скільки шляхом фінансових операцій. Тому частка населення, не зайнятого в суспільному виробництві, постійно зростає. Вказаний фактор також ставить під сумнів розповсюджений у суспільній свідомості постулат про те, що метою політичних інститутів є виключно підтримання найкращих умов для ефективного розвитку суспільства.

У сучасному суспільстві розподіл ресурсів здійснюється в економічній сфері життєдіяльності, за допомогою економічних механізмів. Перерозподіл же здійснюється позаекономічним шляхом, за допомогою політичної влади й обов'язково передбачає примус – насильство чи загрозу його застосування щодо об'єкта експропріації в разі його опору. Звідси впливає два вирішальних фактори перемоги в конкурентній боротьбі:

– здатність зосередити концентрацію ресурсів влади, достатню для вирішального довготермінового впливу на прийняття рішень щодо перерозподілу;

– спроможність придушення спротиву владним діям щодо перерозподілу з боку тих груп суспільства, що виступають об'єктами експропріації.

Реальними суб'єктами політики виступають лише ті актори, які змогли створити концентрацію ресурсів, достатню для впливу на прийняття політичних рішень. Інтерес цих суб'єктів до отримання економічної ренти від впливу на прийняття політичних рішень визначається суттєвим перевищенням даної ренти над прибутками від економічної діяльності. Як правило, в реальному житті політично суб'єктною є незначна (не більше за декілька відсотків) меншість суспільства, що експропріює суспільні ресурси. Перемогу в конкурентній боротьбі отримують суб'єкти, для яких витрати на придушення конкурентів покриваються рентою від впливу на прийняття політичних рішень. Мінімізації витрат сприяє наявність інститутів державної влади, що закріплюють досягнутий на визначеному етапі конкуренції *status quo* у відносинах між суб'єктами та об'єктами політики. При безумовному стійкому домінуванні суб'єкта чи групи суб'єктів інститути державної влади жорстко закріплюють їх панівне становище в суспільстві, відсікаючи конкуруючі угруповання від легального впливу на процес прийняття державних рішень. При нестійкій рівновазі між конкуруючими угрупованнями, яка супроводжується поперемінним приходом їх до влади, інститути державної влади закріплюють гарантії участі в прийнятті державних рішень для суб'єктів, тимчасово усунутих від вирішального впливу на дії державної влади. Таким чином обмежуються владні можливості тимчасово правлячого угруповання і разом з тим підтримуються гарантії його участі у прийнятті державних рішень після чергової ротації владних еліт.

При цьому регулювання взаємовідносин між реальними суб'єктами політики з приводу перерозподілу передбачає існування як формальної, так і неформальної (тіньової) інституціональних систем. Перша з них у вирішенні проблемних питань головну роль відводить законодавству і спеціально створеним політико-правовим інституціям (саме прагнення унормувати навіть апріорно неформальні відносини призвело до інституціювання лобізму в англосаксонській правовій системі). У рамках другої на перший план виходять персональні зв'язки, що не передбачені державно-правовими нормативними актами. Одним із варіантів такого формату інституційної системи є патрімоніалізм та його сучасні різновиди. Однак тіньові політичні інститути є менш жорсткими маркерами рівноваги, тому їх існування пов'язане з періодами відносно короткочасного порушення останньої. З досягненням чергового стану рівноваги нова розстановка сил відображається в унормуванні через офіційні політичні інститути нової системи прав і привілеїв, а також обов'язків та відповідальності.

Коріння ще однієї проблеми ефективності інститутів державної влади міститься в необхідності для еліт за будь-яку ціну утримувати своє привілейоване положення в суспільстві. Рівень споживання еліт обумовлений їх здатністю вилучати на свою користь суспільні ресурси – або шляхом насильницького придушення опору більшості, або шляхом створення в масовій свідомості позитивного відношення до існуючого порядку перерозподілу. Тому політичні еліти, які отримують ренту від прийняття владних рішень щодо перерозподілу, вимушені досить значну частку цієї ренти витратити на легітимацію свого статусу в очах більшості суспільства. Ця більшість, не маючи достатнього обсягу концентрації ресурсів для участі у прийнятті владних рішень, завжди є потенційною загрозою привілейованого положення еліт. Індустріальне суспільство з його масовим виробництвом сприяло високій концентрації робочої сили з відносно низьким рівнем купівельної спроможності. Це створило об'єктивні умови для об'єднання дрібних ресурсів зайнятої в індустріальному виробництві більшості населення. Результатом тривалого тиску більшості суспільства на привілейований статус еліт стало визнання останніми таких інституційних елементів здійснення державної влади як парламентський тип формування уряду при загальному та рівному виборчому праві (що зумовило участь масових партій у формуванні не лише парламенту, але й вертикалі виконавчої влади), відкритість бюджетного процесу, автономний статус органів місцевого самоврядування. Усе це сприяло підвищенню рівня споживання для основної маси населення індустріальних суспільств, підвищенню рівня її загальної і, як наслідок, – політичної культури, а в результаті створило реальні умови для розширення участі в процесі підготовки державних рішень. Однак перехід на постіндустріальний рівень поклав кінець масовим організованим робітничим рухам та пов'язаним із ними масовим партіям. Сегментація суспільства разом з підвищенням рівня споживання в період останньої третини ХХ ст. значно знизила попит на політичне представництво інтересів більшості. Отже, для

політичних еліт стало можливим винесення суттєвого масиву владних рішень щодо перерозподілу (разом із процесом їх підготовки та наступної реалізації) за рамки комплексу інформації, доступної для більшості. Це в перспективі зумовлює зведення нанівець і процесу політичної участі для останньої. Безконтрольне ж вилучення на користь еліт частини ресурсів, необхідних для розвитку суспільства, веде до зниження рівня споживання більшості населення. Разом із відстороненням від впливу на прийняття владних рішень, це детермінує зниження рівня довіри до політичних еліт, що представляють на політичній арені угруповання, які контролюють перерозподіл. Відповідно збільшуються витрати на підтримку легітимачі як самих еліт, так і створених ними політичних інститутів. Це ще більше знижує обсяг ресурсів, що надходять на потреби суспільного розвитку і ще більш загострює проблему легітимачі. У даних умовах перекидання ресурсів, що витрачалися на конкурентне протистояння, на потреби підтримання привілейованого положення еліт в цілому потребує досить жорсткої системи внутрішньоелітних домовленостей.

Отже, система стримувань і противаг, що вибудовується в процесі конкуренції політичних еліт при нестійкій рівновазі їх ресурсного забезпечення, слугує конкретній меті – підтримці рівноваги статусів суб'єктів конкуренції при мінімізації затрат на протистояння. Саме цим і визначається основна функція системи інститутів державної влади. Тому жоден із них не є утворенням, що слугує абстрактному суспільному благу. Як відмічав Д. Норт, “інститути ... далеко не завжди створюються для того, щоб бути соціально ефективними; інститути ... створюються скоріше для того, щоб служити інтересам тих, хто займає позиції, що дозволяють впливати на формування нових правил” [4, с. 9]. Звичайно, дане твердження одного із засновників кліометрії і нобелівського лауреата потребує деякого уточнення. Соціальна ефективність політичного інституту полягає не лише у створенні максимально сприятливих умов для ефективного розвитку всіх сторін суспільного життя, а й у забезпеченні стабільності суспільства. Оскільки ключову роль у дестабілізації суспільних відносин відіграють саме еліти [3], обмеження їх конкурентної боротьби є соціально ефективним явищем. З цієї точки зору інституційне закріплення визначених “правил гри” дозволяє мінімізувати обсяг ресурсів, що викачуються з суспільства на потреби конкурентної боротьби еліт. Соціальна ж неефективність політичних інститутів зумовлена їх орієнтацією на потреби еліти – вилучення ресурсів на її користь стримує розвиток суспільства. Крім того, відсікання від доступу до ресурсів нових потенційних учасників цієї боротьби зумовлює інституційну консервацію існуючих виробничих відносин, економічно та владно значимих соціальних статусів і привілеїв. Така консервація неминуче відбувається в суспільствах, де вільна, довершена конкуренція в економічній сфері життєдіяльності еволюціонує в обмежену, недовершену конкуренцію – від картельних угод до монополії. Так, інституційне закріплення привілейованого доступу до ресурсів в українській нормативно-правовій системі відбувається через ряд нормативно-правових актів різних галузей законодавства та підзаконних актів.

Низка таких актів носить адресний, обмежений у часі характер. Прикладами є також інституційне унормування практики адресної приватизації, закритих для небажаних учасників тендерів, зниження відповідальності за розкрадання чи нецільове витрачання державних та муніципальних коштів тощо.

Принесення ефективності суспільного розвитку в жертву інтересам підтримки status quo політичних еліт у довготерміновому плані не вигідне і самим елітам, оскільки знижує обсяг вироблених суспільством ресурсів, доступних експропріації на користь цих еліт. Однак доти, доки для тих суб'єктів конкуренції за політичну владу, що володіють контрольним пакетом владних ресурсів, вигоди від привілейованого статусу будуть переважати втрати від неефективності розвитку, вони будуть інвестувати свої ресурси в підтримку й відтворення даної системи політичних інститутів.

Аналіз сутності механізму формування інститутів державної влади дозволяє зробити ще один важливий висновок щодо напряму державно-політичного будівництва. Запозичення передових з точки зору неоліберальної парадигми західних зразків для країн пострадянського простору виявилось неефективним саме через те, що ці інститути є елементами системи соціальних взаємовідносин, яка діє у визначеному суспільному середовищі. Так, в умовах швидкої олігархізації України система парламентського представництва інтересів населення всього за декілька років перетворилася на систему легалізації грабунку ресурсів країни, а народні представники – на інституційних паразитів. Зазначимо, що однопорядкові процеси, хоча й з меншою інтенсивністю, відбуваються сьогодні і в країнах Євросоюзу, які вважаються класичними ліберальними демократіями. Ці процеси викликані зміною умов соціально-економічного середовища, в якому функціонують інститути державної влади.

У цілому навіть побіжний аналіз сутності механізму формування інститутів державної влади дозволяє зробити такі висновки. Конфігурація системи інститутів державної влади визначається в результаті конкурентного впливу на суспільні відносини з боку реальних суб'єктів політики, що захищають свої різноспрямовані інтереси, не завжди враховуючи інтереси більшості суспільства. Інститути державної влади завжди носять конкретно історичний характер, відображають існуючі політико-економічні відносини у визначеному суспільстві на даний момент співвідношення сил акторів. Тому перенесення інститутів в інші соціальні умови спричиняє або втрату ними дієздатності, або наскільки серйозні трансформації в результаті адаптації до нового середовища, що у ряді випадків можна говорити про втрату сутнісних ознак, характерних для вихідної форми даного інституту. Даний висновок дозволяє внести суттєві корективи в ідеологію політико-державних трансформацій, засновану на концепції демократичного транзиту посттоталітарних держав. Подальші дослідження в галузі вивчення причин соціальної неефективності інституцій державної влади доцільно проводити саме з урахуванням методологій, які враховують фактор конкурентної боротьби за перерозподіл суспільних ресурсів.



## Література:

1. Валлерстайн И. Миров-системный анализ / И. Валлерстайн // Время мира. Альманах современных исследований по теоретической истории, макросоциологии, геополитике, анализу мировых систем и цивилизаций ; под ред. Н. С. Розова. – Новосибирск, 1998. – Вып. 1. – С. 105–123.
2. Рейтерович І. В. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / І. В. Рейтерович. – К., 2008. – 21 с.
3. Турчин П. В. Историческая динамика: на пути к теоретической истории / В. П. Турчин. – М. : УРСС, 2007. – 368 с.
4. North D. Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance / D. North. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990. – 16 p.

Надійшла до редколегії 12.02.2013 р.

УДК 35.072.2:321

В. В. Д'ЯЧЕНКО

## ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

*З'ясовано системні підходи щодо визначення ролі політико-адміністративного управління в сучасному суспільстві.*

**Ключові слова:** політика, держава, суспільство, управління, система, адміністрація.

*The system approaches of the role of political and administrative management in modern society are found out.*

**Key words:** politics, state, society, management, system, administration.

Сучасний період розвитку Української держави обумовлений потребою розробки оптимальної моделі вдосконалення взаємодії політичного керівництва та державного управління. Відмова від тоталітарної моделі державного будівництва ставить проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах, оскільки в тоталітарній державі вони були пов'язані надзвичайно жорстко і на принципово іншій основі.

Важливість політико-адміністративного управління було визначено в політологічній думці найбільш розвинених країн наприкінці ХІХ ст. Дослідження були представлені в працях В. Вільсона та М. Вебера, хоча окремі відмінності між характером діяльності політиків і чиновників побіжно відзначалися ще стародавніми й середньовічними мислителями. Тому не

випадково американські та європейські вчені підхопили й почали розвивати тематику, яка була визначена В. Вільсоном та М. Вебером, розробляючи концептуальні засади політико-адміністративного управління (Г. Аліссон, Р. Арон, Б. Бозман, Т. Борзел, Л. Вайд та ін.).

Однак після розпаду СРСР та обрання Україною демократичного шляху державотворення різні аспекти даної проблеми почали привертати увагу й українських дослідників (В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бебик, К. Ващенко, Д. Видрін та ін.) та російських науковців (Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Г. Ашин, К. Гаджієв, О. Гаман-Голутвина та ін.), які досліджують у своїх працях питання політичної діяльності, політичного керівництва та державного управління.

Співвідношення політики та державного управління завжди було однією із ключових тем як політології, так і науки державного управління. У цьому контексті відображається реальний процес діяльності політичних та адміністративних структур, їх місце в політичній системі суспільства.

Мета статті – визначити напрями та проаналізувати підходи до проблем співвідношення політики та державного управління в сучасному суспільстві.

У західній соціологічній і політологічній думці політико-адміністративний апарат дістав узагальнену назву – бюрократія (з фр. – влада канцелярії).

Учені трактують бюрократію як ієрархічну систему державних інституцій та чиновників-адміністраторів, яка забезпечує чіткість і ефективність діяльності адміністрації та раціоналізоване управління суспільством.

Кожна бюрократична організація в процесі життєдіяльності під впливом змін ціннісних орієнтацій людей, удосконалення організаційної структури управління, спричиненого впровадженням нових технологій, умовами конкуренції, темпами суспільних трансформацій, змушена шукати більш новітні стратегії і методи змін [1].

Важливою є функція мотивації, від якої значною мірою залежить ефективність державного управління, оскільки від знаходження керівниками для менеджерів оптимальних мотивів їх діяльності залежать результати. Мотивація є тією причиною, яка спонукає суб'єктів адміністрування докласти максимум зусиль, щоб досягнення організаційних цілей, що задовольняють індивідуальні потреби.

В основі мотивації лежить поняття мотиву (фр. *motif*, від лат. *moveo* – рухаю), – свідоме спонукання до дії для задоволення певної потреби людини. Державна служба має власні мотиви, сюди належать престиж, владолубство, перспективи просування службовою драбиною, матеріальна винагорода, певні привілеї, політичні переконання, прагнення реалізувати свої професійні знання тощо [8].

До всіх зазначених функцій слід додати ще одну самостійну – ухвалення рішень, якій характерне те, що вона діалектично пов'язана з іншими функціями, оскільки їх реалізація стосується й обов'язкової розробки та виконання управлінських рішень.

Органи державного управління поділяються на два види. До першого належать органи державно-політичного управління, а саме: інститут глави держави та уряду; до другого – державно-адміністративні (загальнодержавні) відомства, які не входять до уряду, регіональних та місцевих адміністрацій.

Крім цього, слід виокремити органи місцевого самоврядування як органи територіальних громад. Це представницькі та виконавчі органи, які сформовані на принципах виборності та мають юридичну, організаційну, майнову самостійність, визначену законом. Утім, їх діяльність значною мірою також регламентується державою.

Регіональними представниками держави є посадові особи, які координують служби центральної державної адміністрації і здійснюють загальне державне управління, а також контроль за органами місцевого самоврядування. У Португалії – це цивільний губернатор, Греції, Італії, Франції – префект, в Данії – амтеманд, у Нідерландах – комісар королеви.

Світова практика свідчить, що політико-адміністративне управління на місцевому рівні, як правило, здійснюють:

- певні міністерства (у Португалії – міністерство внутрішніх справ, Люксембурзі – міністерство фінансів, Ірландії – міністерство навколишнього середовища) або урядом загалом;
- представники регіональних державних адміністрацій (префект, комісар, губернатор);
- керівники виконавчих органів місцевого самоврядування;
- виконавчі органи регіонального самоврядування, з повноваженнями, делегованими їм державою [5, с. 122–123].

Звичайно, зв'язок між державною службою та політичною верхівкою завжди залишається, позаяк державні службовці адмініструють процеси, що слугують політичним цілям. Взаємодія між державними управліннями та політиками, котрі є обраними посадовцями, є дуже важливою з огляду на функціонування державної служби, її професійні стандарти, неупередженість і соціальну довіру. Державні службовці та політики нерідко утворюють спільноту, котра працює задля спільних інтересів.

Теоретично легко визначити точки розмежування між двома сферами, але в реальному житті відносини між представниками політичної влади та управліннями є набагато складнішими.

Політико-адміністративне управління як цілеспрямований вплив на суспільство тоді є ефективним, коли створюється досконалий механізм його функціонування.

Найоптимальнішим варіантом його може бути модель, яка складається з таких ланок:

1. Формування ієрархії державного управління. Тут існують чотири основні концепції щодо способів вирішення цієї проблеми. Прихильники концепції елітизму вважають, що державою повинна керувати еліта, до складу якої входять обрані або призначені “нечисленні професіонали”, добре підготовлені, інформовані, високоосвічені верстви населення. Корпоративістська концепція ґрунтується на тому, що можливе узгодження в межах державної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів як через парламентські механізми, так і за посередництва спеціальних функціональних структур типу “трьох сторін комісій”, що включають працедавців і профспілки, а третя сторона – урядові

органи, що виконують роль арбітра. Ті, хто стоїть на засадах плюралістичної концепції, відстоюють принципи створення органів, що керують державою і розробляють державну стратегію розвитку суспільства на основі вільного, рівного та пропорційного представництва всіх верств населення країни. Теоретики партисипарної системи управління відстоюють необхідність розширення сфери впливу народних мас на процес вироблення державної стратегії, а також виступають за значну децентралізацію владних повноважень державних суб'єктів, переміщення центру управління на регіональний рівень прийняття рішень, широке залучення до участі в ньому самоврядних локальних співтовариств громадян.

Міжнародна практика адміністрування свідчить, що з наведених вище моделей жодна в чистому вигляді не реалізується. Існує лише діалектичне поєднання певних їх характеристик у процесі створення легітимної системи державного управління.

2. Розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням суспільними процесами органами виконавчої адміністрації. Дієвими суб'єктами в цій ланці є законодавчі (парламент) і виконавчі (уряд) інститути. В основному, відповідно до рівня співвідношення владних повноважень між законодавчою і виконавчою гілками влади сформувались дві моделі розроблення державної стратегії розвитку суспільств і прийняття рішень:

I. Активна – передбачає основну роль законодавчих інститутів у формуванні засад і конституційних норм, виробленні загальнодержавної політики. Органи виконавчої влади за цією моделлю здійснюють як практичну реалізацію стратегічних рішень, так і технологію оперативного управління.

II. За представницької – законодавчими інститутами (парламентом) визначаються тільки загальні орієнтири модернізації суспільства. Найважливіші оперативно-стратегічні рішення формуються й реалізуються у структурі органів виконавчої влади. Така практика характерна для низки країн Європи.

3. Застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, пов'язаних з потребою реалізації стратегічних цілей і рішень, що належать до практичного рівня державного управління. Ця третя структурна ланка державного механізму управлінської системи за характером реалізації обумовлюється політичним режимом у державі, особливостями інституціональної взаємодії політико-адміністративних органів із громадянами, а також методами політико-правового управління суспільними відносинами (взаємовідносини примусу та переконання, насилля та закону тощо).

4. Дієвий контроль за управлінським процесом і самокорекція його режиму. Остання четверта ланка у структурі державного управління охоплює сфери судово-конституційного процесу та функціонування контрольно-наглядових інститутів і забезпечує через органи адміністрування, які в них створені, розв'язання конфліктних ситуацій, роботу всієї системи догляду й арбітражу, а також систему “зворотного зв'язку” з об'єктами управління [9, с. 314–317].

Більшість політиків, принаймні багато з них, прийшовши в уряд, не є експертами з державної політики.

Отже, варто наголосити: ці відносини багато в чому залежать від готовності державного службовця бути дієвим, тобто відігравати свою роль ефективно, знаючи, що його міністр має безліч обов'язків і може не мати багато знань і вмінь реалізувати їх, і поступово передавати їх йому.

На сучасному етапі зусилля теоретиків політико-адміністративного управління зосереджені на вирішенні низки завдань. По-перше, це пошук раціональних способів організації державного менеджменту на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому. По-друге, особливою сферою дослідження залишаються проблеми, пов'язані з підготовкою та рекрутуванням управлінських кадрів (визначення оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату; вимоги до менталітету і стиль роботи професійних державних службовців; боротьба з бюрократизмом та проблеми лідерства тощо). По-третє, це вдосконалення функціонування механізму державного адміністрування, а саме: розробка теорії прийняття державних рішень і політичного лідерства; методів політико-адміністративного управління в кризових і конфліктних ситуаціях тощо [11].

У науковому пізнанні теорії політико-адміністративного управління істинним повинен бути не тільки остаточний результат, а і спосіб, який веде до нього, тобто метод, який є системою правил і прийомів дослідження суб'єктів і об'єктів адміністрування з метою отримання істини.

Арсенал дослідницьких засобів та інструментів теорії політико-адміністративного управління можна поділити на три групи. До першої належать загально-логічні методи. Серед них найбільш важливими є абстрагування (під час абстрагування суб'єкт подумки фіксує будь-яку суттєво важливу для нього в певній пізнавальній ситуації властивість об'єкта адміністрування, відсторонюючись від решти властивостей, щоб спростити ситуацію і вивчити управлінський процес як такий); аналіз (розчленування адміністративної діяльності на підсистеми й елементи для їх всебічного вивчення); синтез (мислене об'єднання раніше виокремлених складових адміністративного менеджменту в певну систему теоретичних знань); індукція (загальний висновок ґрунтується на основі приватних покликань. Отримана індуктивним способом істина завжди неповна, тому індукція повинна доповнюватись дедукцією); дедукція (за допомогою цього методу із загальних посилянь відповідно до законів логіки можна зробити висновок приватного характеру); моделювання (вивчення явищ, суб'єктів та об'єктів адміністративного менеджменту через створення і дослідження їх копій (моделей), що замінюють оригінал у певних аспектах, які цікавлять дослідника); аналогія (спосіб пізнання, за допомогою якого на основі подібності об'єктів у одних ознаках роблять висновок про їх схожість); класифікація (поділ усіх досліджуваних об'єктів адміністрування на окремі групи відповідно до певних важливих для дослідника ознак) тощо.

Друга група методів – це теоретичні методи. Провідне місце серед них посідає системний аналіз, оскільки багатоаспектність державного

адміністрування обумовлює необхідність осмислення фактів у їхній сукупності і взаємозумовленості. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що основним поняттям його є певний ідеальний об'єкт, який розглядають як складне цілісне утворення. Позаяк одну й ту саму систему можна досліджувати з різних позицій, системний підхід передбачає виділення насамперед певного системоутворюючого параметра, що обумовлює пошук сукупності елементів, мережу зв'язків і відношень між ними – її структуру.

Сукупність методів, що входять до складу системного аналізу, дає змогу розробляти та обґрунтовувати рішення в різноманітних, складних проблемах державно-адміністративного управління. Причому найважливішим є створення узагальненої моделі, що відтворює всі взаємозв'язки реальної менеджментської ситуації, які можуть виникати в процесі реалізації рішення.

Загалом системний підхід орієнтує дослідників на розгляд управлінських процесів, явищ насамперед як відкритих саморегулюючих соціальних цінностей, що постійно взаємодіють із навколишнім середовищем. Застосування цього підходу засноване на використанні таких загально-логічних методів як мисленнєве розчленування цілого на різнорівневі за ступенем складності складові (підсистеми, компоненти, елементи) та синтез (розгляд інтегральних якостей цілісності, якими її складові елементи не володіють).

Серед принципів системного дослідження політико-адміністративного управління визначальне місце посідає структурно-функціональний аналіз. За своєю теоретичною сутністю зазначений метод має певну подібність із системним підходом. Цей аналіз займається виділенням елементів соціальної взаємодії, що підлягають осмисленню та визначенню їхнього місця і функцій у системі адміністрування. За допомогою структурно-функціонального методу можна розкрити регуляторний характер механізмів політико-адміністративного управління; дослідити зв'язок між внутрішньою структурою управління як усією системою загалом, так і складовими її елементами, й виконуваними функціями; осмислити механізм розробки структури органу управління залежно від виконуваних функцій; визначити необхідну чисельність управлінського персоналу відповідно до потреб виробництва.

У методології теорії політико-адміністративного управління необхідно особливу увагу звернути на ситуативний підхід, який фактично є логічним продовженням структурно-функціонального аналізу. Це спосіб осмислення організаційних проблем і визначення можливих розв'язків. Завдяки ситуативному аналізу менеджери організацій мають змогу визначати найбільш оптимальну структуру чи варіант управління, які відповідають конкретній ситуації, а також передбачати структурні інновації, впровадження яких збереже ефективність функціонування організації [10].

Визначальну роль у дослідженні теорії політико-адміністративного управління відіграє історичний підхід, який передбачає вивчення процесів у його послідовно-часовому розвитку, зокрема виявлення взаємозв'язку у цій сфері між минулим, сьогоденням і майбутнім. Цей підхід набув поширення і

застосування в західній та вітчизняній науковій думці. Як принцип підходу до вивчення дійсності, що змінюється в часі та розвивається, він був висунутий і розроблений у філософських системах Ф. Вольтера, Ж.-Ж. Руссо, Д. Дідро, Й. Фіхте, Г. Гегеля, К. Сен-Сімона, О. Герцена.

За допомогою історичного підходу теорію політико-адміністративного управління розглядають як у ретроспективі, так і в різні конкретно-історичні періоди існування людства.

Широке застосування в дослідженні теорії політико-адміністративного управління має діалектичний метод, що дає змогу визначити внутрішні суперечності процесу адміністрування як джерела його саморозвитку. Власне цей підхід допомагає виявити основні тенденції, пріоритети в системі політико-адміністративного управління, розглянути їх у динамічному розвитку, органічному зв'язку із соціально-економічною, політичною, духовно-культурною сферами.

Важливим у дослідженні політико-адміністративного управління є порівняльний (компаративний) метод. Його важливість полягає в тому, що він надає можливість максимально використати багатоманітність міжнародного досвіду щодо знаходження оптимальних моделей для порівняння з реальним станом існуючої системи політико-адміністративного управління в Україні, що потребує реформування. Учені цінують цей метод як перспективний за багатство методологічного інструментарію, який ґрунтується на принципах зіставлення законодавства України у сфері політико-адміністративного управління з міжнародно-правовими нормами.

В осмисленні теорії політико-адміністративного управління вагоме значення належить третій групі методів – емпіричним (біхевіористичним): безпосередньому спостереженню; конвент-аналізу документів та інформаційних потоків; експерименту, анкетному опитуванню; інтерв'ю тощо.

У результаті такого аналізу доходимо висновку про неможливість проведення абсолютно чіткої межі між політичним керівництвом та державним управлінням у структурі політико-адміністративної системи держави. Однозначно до політичних та адміністративних рівнів можна віднести тільки найвищі і найнижчі посади в ієрархічній структурі державного апарату. Між ними існує цілий спектр перехідних градацій, тобто посад, які різною мірою поєднують як політичні, так і адміністративні функції. При цьому чим вищий ієрархічний рівень має посада, тим більша, загалом, у ній питома вага політичного та менша адміністративного – і навпаки.

Перспективи подальших досліджень полягають у вирішенні проблем співвідношення політики та державного управління, яке має забезпечити чіткість і ефективність діяльності адміністрації.

#### Література:

1. *Авер'янов В.* Інститут державних секретарів: від концептуальної моделі до практичного запровадження / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2002. – № 1. – С. 71–78.

2. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Наукове-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 19–23.
3. Войтович Р. Філософсько-методологічні засади системи державного управління / Р. Войтович // Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 294–306.
4. Гелей С. Д. Політологія : навч. посіб. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – 5-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 395 с.
5. Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / А. Герберт, Г. Саймон : пер. з англ. ; вид. перероб. і доп. – К. : АртЕк, 2001. – 455 с.
6. Дегтярєв А. А. Основы политической теории / А. А. Дегтярєв. – М. : Юнити, 1998. – 353 с.
7. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки // Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців. – К. : К.І.С., 2005. – 150 с.
8. Державне управління: теорія і практика / заг. ред. проф. В. Б. Аверьянова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
9. Новіков Б. В. Основы административного менеджменту : навч. посіб. / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 378 с.
10. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
11. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 350 с.
12. Політологія : підруч. для вищ. навч. закл. / за ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полузіза. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 365 с.
13. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 287 с.
14. Романов В. Студії з аналізу державної політики в Україні : перші результати та проблеми / В. Романов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр., 2003. – № 3. – С. 3–12.
15. Селиванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В. Селиванов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 4–10.
16. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблемні взаємодії політики і управління / В. Скрипник // Право України. – 2003. – № 3. – С. 14–21.
17. Тертичка В. Основы анализа государственной политики / В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2003. – 174 с.
18. Peters B. G. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making, in J.–E. Lane, ed., Bureaucracy and Public Choice, London : SAGE Publications, (1987). – P. 256–282.



УДК 336.14

Г. В. ДАУДОВА

## СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

*Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства за напрямками, що спрямовані на фінансову самостійність та незалежність органів місцевого самоврядування, збалансований розвиток адміністративних територій на підставі аналізу окремих положень Бюджетного кодексу України та практичного застосування його норм у процесі складання та виконання місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, оптимізація фінансового забезпечення, органи місцевого самоврядування, власні та делеговані повноваження.

*On the basis of analysis of separate positions of the Budgetary Code of Ukraine and practical use of its norms in the process of drafting and implementation of local budgets there are grounded the suggestions for perfection of budgetary legislation in directions which are directed on financial autonomy and independence of organs of local self-government, balanced development of administrative territories.*

**Key words:** budgetary legislation, optimization of the financial providing, organs of local self-government, own and delegated authorities.

Побудова сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни потребує запровадження дієвого механізму управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями держави та можливостями бюджету, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики [2]. При цьому стратегічним завданням бюджетної політики є продовження розробки нових концептуальних підходів до обґрунтованого розподілу дохідних і витратних повноважень між державною та місцевими владою, застосування стимулів для ефективного використання фінансових ресурсів, забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи, регулювання пропорційності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Оновлений Бюджетний кодекс України втілює інноваційний алгоритм змін правового, фінансового та організаційного характеру бюджетного процесу, державного внутрішнього фінансового контролю, перерозподілу ресурсної бази бюджету, визначив порядок застосування програмно-цільового методу на рівні державного й місцевого бюджетів. Але практичне впровадження новітніх концепцій при формуванні та використанні фінансових ресурсів не гарантує виконання державою своїх зобов'язань і функцій, самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування, збалансований розвиток територіальних громад

тощо. Вирішення цих питань вимагає подальшого впорядкування окремих положень Бюджетного кодексу України та вдосконалення механізмів його застосування.

Теоретичним і практичним аспектам реформування фінансово-бюджетного права та бюджетного процесу присвячено праці О. Бандурки, Д. Бекерської, Л. Воронової, О. Гетьманець, І. Криницького та ін. Сучасні проблеми бюджетної політики досліджено Й. Бескидом, С. Буковинським, А. Гальчинським, М. Єрмошенко, І. Луниной. Необхідність трансформації системи міжбюджетних відносин в Україні та забезпечення самостійності місцевих бюджетів довели О. Юрій, І. Юрій, О. Лилик, В. Опарінім, Ю. Опарінім. Правове регулювання бюджетного контролю та його місце в системі фінансового права висвітлено Я. Билініним, М. Гупаловською, Л. Клець, О. Терещенко, В. Чернадчук, Л. Юхименко. Роз'яснення окремих положень і норм Бюджетного кодексу України викладено практиками О. Башинською, Т. Богдан, Р. Єрмейчук, В. Лисенко, А. Мярковським, Н. Сушко та ін.

Проте бюджетний процес потребує подальшого вивчення. Теоретичні та практичні заходи, що спрямовані на вдосконалення процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства знаходяться під безпосереднім впливом непередбачуваних політичних та економічних чинників. У цьому контексті виникає необхідність продовження досліджень з питань виконання державою соціальних зобов'язань, фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, оптимізації існуючого Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів, казначейського обслуговування бюджетів тощо.

Метою статті є аналіз сучасного бюджетного законодавства України, висвітлення основних напрямів реформування бюджетної політики та визначення перспектив оптимізації управління бюджетними коштами.

Питання формування та розвитку ефективної системи державних фінансів, здатної забезпечити стабільність економіки України, продовження структурних реформ у всіх її галузях, зростання бюджетних показників, відновлення балансу між соціальними та інвестиційними видатками покликаний розв'язати Бюджетний кодекс України в редакції 2010 р.

Прийнятий законодавчий акт започаткував інноваційні зміни в бюджетному процесі та створив правове підґрунтя таких новацій:

– запровадження середньострокового бюджетного планування. Ця норма вдосконалює бюджетний процес шляхом застосування складових бюджетного менеджменту, а саме стратегічного планування та планування реалізації стратегії, та має за мету поліпшення управління державними фінансами. Складання прогнозу Державного бюджету України згідно ст. 21 Бюджетного кодексу України здійснюється на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах;

– застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Це положення відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України конкретизує складові програмно-цільового методу (бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм та результативні показники бюджетних програм) та дає можливість за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради застосовувати на рівні місцевих бюджетів програмно-цільовий метод;

– розширення функцій головного розпорядника коштів стосовно здійснення організації та координації роботи розпорядників нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів висвітлено ст. 22 Бюджетного кодексу України. Ці зміни стосуються складання бюджетного запиту та проекту кошторису, розробки порядків використання бюджетних коштів за бюджетними програмами, затвердження паспортів бюджетних програм, проведення оцінки їх ефективності, забезпечення публічного представлення і публікації інформації про результати бюджетних програм, здійснення контролю за витратами коштів тощо;

– удосконалення процедур формування, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України (ст.ст. 32–41 Бюджетного кодексу України) висвітлює комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджету в ході його складання, розгляду та затвердження, які базуються на завданнях, визначених Основними напрямами бюджетної політики на відповідний бюджетний період, принципах бюджетного планування (самостійності і єдності в побудові бюджетної системи, науковості), визначенні реальної величини доходів, які необхідно мобілізувати в наступному бюджетному періоді, обґрунтованості розмірів бюджетних видатків за кожним напрямком, збалансованості бюджету. Поряд з цим, зроблено акцент на забезпеченні виконання повноважень органами оперативного управління бюджетним процесом, на які покладена функція складання проекту бюджету, додержання бюджетного регламенту та етапів підготовчої роботи, яка передуює складанню проекту бюджету держави;

– удосконалення управління державним боргом передбачає взаємоузгодженість послідовних дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань надання права всім міським радам на місцеві зовнішні запозичення у разі кредитування міських рад міжнародними фінансовими організаціями (ст. 16), встановлює напрями використання коштів, залучених шляхом місцевих запозичень (ст. 74), механізм зменшення ризиків відповідної територіальної громади та захисту її прав при наданні місцевих гарантій (ст. 17). Крім того, зазначеними статтями Бюджетного кодексу України встановлені регулятивні умови, за яких визначається коригування параметрів державних запозичень, спрощена процедура набуття чинності кредитних договорів, передбачено здійснення правочинів з державним (місцевим) боргом, розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів тощо;

– модернізація системи бухгалтерського обліку (ст. 56) спрямована на правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і

бюджетної звітності, застосування єдиного підходу до діяльності бухгалтерської служби, координацію діяльності Державного казначейства, розширення складу звітності про виконання закону про Державний бюджет України. Суттєвим є встановлення вимоги щодо призначення та звільнення головних бухгалтерів бюджетних установ;

– перехід до європейської моделі контролю ґрунтується на впровадженні внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в бюджетних установах (ст. 26). Поряд з цим, ст. 116 визначено види порушень бюджетного законодавства, ст.ст. 117, 118 – заходи впливу та процедури їх застосування, розмежовано та деталізовано контрольні повноваження органів державної влади (ст.ст. 109 – 115) [3].

Особливе значення в оновленому Бюджетному кодексі України приділяється питанню удосконалення управління бюджетними коштами на рівні державного та місцевого бюджетів, а саме: перерозподілу бюджетних асигнувань за бюджетними програмами, заборони, без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), збільшувати бюджетні призначення на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок інших видатків (ст. 23), унормуванню процедури безспірного списання коштів бюджету (ст. 25) та існуючого порядку реєстрації та обліку органами Державного казначейства бюджетних зобов'язань (ст. 48), залученню на поворотній основі коштів єдиного казначейського рахунку для надання середньострокових позик місцевим бюджетам та для покриття тимчасових касових розривів бюджетів (ст. 73), використанню власних надходжень бюджетних установ у разі перевищення їх фактичного обсягу над плановим (ст. 51), визначенню конкретного переліку захищених видатків загального фонду бюджету (ст. 55), обов'язкового забезпечення в повному обсязі проведення розрахунків на енергоносії, які споживаються бюджетними установами (ст. 51).

Запроваджені новації особливостей проведення видатків у разі несвоєчасного набрання чинності бюджетів (ст.ст. 41, 79) передбачають заборону надання державних місцевих гарантій (здійснення місцевих запозичень) та здійснення капітальних видатків і надання кредитів з місцевих бюджетів, визначають засади застосування соціальних стандартів і соціальних гарантів, порядок перерахування дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам і коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснення за спеціальним фондом державного бюджету витрат капітального характеру, а також виділення коштів із резервного фонду бюджету.

Бюджетний кодекс України доповнює видатки державного бюджету (ст. 87) на забезпечення функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, а також передбачає передачу коштів до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Важливими для місцевих бюджетів є зміни, які стосуються визначення обсягу міжбюджетних трансфертів на підставі державних соціальних стандартів і нормативів (ст. 94), передбачення диференціювання коефіцієнта вирівнювання,

який застосовується для обчислення обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету (ст. 100), регулювання міжбюджетних відносин для бюджетів місцевого самоврядування (ст. 101).

Інноваційна стратегія реформування бюджетного законодавства втілила найактуальніші питання фінансової основи місцевих бюджетів – розширення їх дохідної частини, стимулювання інвестиційного розвитку територіальної громади, підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 71 розширено перелік джерел формування бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок включення до надходжень податку на прибуток підприємств, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отриманих згідно Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”.

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 69), зараховуються в повному обсязі плата за землю, плата за єдиний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксований податок на доходи фізичних осіб, адміністративні штрафи. До переліку видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (ст. 89) включено видатки на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт.

Водночас, актуальними для місцевих органів влади залишаються питання щодо бюджетної децентралізації, насамперед передачі місцевим бюджетам видатків державного бюджету за окремими програмами у сфері освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального та дорожнього господарства тощо, заходи з реалізації яких мають забезпечувати органи місцевого самоврядування, з одночасним відділенням державою коштів для забезпечення таких видатків, а також удосконалення механізму визначення і розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм та проектів [1].

Недосконалість порядку розрахунків міжбюджетних трансфертів і низький інвестиційний ресурс місцевих бюджетів потребує подальшого збалансування загальнодержавних інтересів та інтересів органів місцевого самоврядування, визначення оптимального бюджетного фінансування на суспільні галузі, структурну перебудову видатків місцевих бюджетів, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Неупорядкована законодавча база відносно невиконання державних зобов'язань в частині фінансування національних проектів і цільових програм з енергоефективності, модернізації комунальної теплоенергетики, підтримки соціально-економічного розвитку територіальних громад та розвитку міського електротранспорту, реформування та розвитку житлово-комунального господарства тощо, забезпечення державних соціальних стандартів та нормативів з урахуванням вимог, установлених Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

Наступним напрямом корегування законодавства стає відтворення певних механізмів, що забезпечують відповідальність посадових осіб Державної казначейської служби України у випадку необґрунтованого невиконання в установленій термін територіальними підрозділами платіжних доручень органів місцевого самоврядування.

Доцільним є прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів стосовно надання державних гарантій для реалізації виключно інвестиційних та інноваційних проектів, підвищення ефективності здійснення капітальних вкладень, створення передумов економічного росту, відновлення інвестиційної активності, поліпшення бізнес-клімату, впровадження критеріїв оцінювання ступеня ризику, вдосконалення механізму державної підтримки всіх галузей господарства для проведення в них системних реформ [1].

Застосування в практиці положень оновленого бюджетного законодавства підкреслює необхідність посилення фінансової й фіскальної дисципліни в умовах зниження податкового навантаження на реальний сектор економіки, запровадження інструментарію оцінки ефективності отримання податкових пільг, інтенсифікації процесу стягнення податкового боргу, удосконалення нормативно-методичної бази з бухгалтерського обліку та автоматизованої інформаційно-аналітичної системи фіскальних органів.

Вагомим недоліком чинного законодавства виступає відсутність методики оцінки менеджменту державних і комунальних підприємств, нерегульованість механізму контролю за їх діяльністю, запровадження системи державної підтримки експортної діяльності та застосування економічного і фінансового інструментарію стосовно реалізації державно-партнерських відносин.

Зазначені чинники звужують внутрішні та зовнішні джерела для інвестицій та обмежують потенціал фінансової системи, яка в умовах стратегічних перетворень й модернізації економіки орієнтована на стабілізацію державних фінансів, здійснення послідовних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення високих темпів економічного зростання, формування сприятливих умов макроекономічного середовища, розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення рівня життя для підтримки збалансованого розвитку держави.

Таким чином, новий зміст Бюджетного кодексу України деталізував правові засади функціонування бюджетної системи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин. Проте прояв суперечностей у процесі виконання бюджету та основних завдань бюджетної політики обумовлюють необхідність урегулювання окремих норм основного фінансового документу держави, що дозволить підвищити ефективність і результативність бюджетного фінансування.

Виходячи з цього, подальшого дослідження потребує вивчення питання щодо зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів, створення в їх структурі фінансових інститутів та формування фінансових ресурсів їх доходів.

## Література:

1. Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2011 р. № 3358-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету міністрів України від 05.04.2012 р. № 318. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. ; заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.

*Надійшла до редколегії 06.11.2012 р.*

УДК 351.862.4

*О. П. ЄВСЮКОВ*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

*Проаналізовано систему державного управління у сфері цивільного захисту як “механізм” забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Охарактеризовано основні напрями державного управління у сфері цивільного захисту в Україні і визначено механізми підвищення його ефективності в цій сфері. Досліджено цілі і функції, систему і структуру органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту в Україні.*

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

*In the article it is analysed system of state management in the field of civil defence as a mechanism of providing of safety of vital functions of population. Described basic directions of state management in the field of civil defence in Ukraine and certain mechanisms of increase of his efficiency in this sphere. Aims and functions, system and structure of executive bodies, are investigational in the field of civil defence in Ukraine.*

**Key words:** state management, civil defence, emergency.

Серед існуючих небезпек в Україні основними є природні та техногенні. Маючи стійкий характер і торкаючись, як правило, національних інтересів, вони породжують низку інших загроз у важливих сферах життєдіяльності країни й ускладнюють таким чином вирішення гострих проблем як на державному, так і на регіональному рівнях. Характер і масштаб природно-техногенних загроз національній безпеці України показує, що її ступінь не може бути достатнім, якщо на державному рівні не буде вирішено завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій та їх наслідків.

Надзвичайні ситуації виникають у різних сферах суспільного життя, і відповідно взаємовідносини в таких випадках регулюються значною кількістю законодавчих актів. Проте відсутність чіткої єдиної концепції у сфері цивільного захисту призвела до того, що кожне нове керівництво державною системою захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і спеціально уповноважений центральний орган з питань надзвичайних ситуацій (а зміна відбувається досить часто) реалізує суто своє бачення щодо організації даної системи. Тому проблема природно-техногенної безпеки вимагає невідкладного вироблення цілісної державної політики у сфері безпеки життєдіяльності, а також створення досконалих механізмів її реалізації.

Вивченням даної проблеми займаються вітчизняні практики, державні діячі, учені, серед яких В. Антонєць [1], В. Дурдинець [2], А. Качинський [3]. Однак здійснені дослідження не повною мірою враховують ті швидкі зміни, що призводять нині до виникнення надзвичайних ситуацій, які мають тенденцію до поширення на нові сфери, стають усе більш погужними і частішими, охоплюють значно більші території й чисельність людей, мають суттєві негативні наслідки.

Мета статті – проаналізувати історико-об'єктивні передумови створення системи захисту від надзвичайних ситуацій, дослідити стан нормативно-правового регулювання діяльності державних органів у цій сфері, зіставити основні законодавчі й нормативні документи.

Система захисту населення, що існувала на час отримання Україною незалежності, відігравши свою позитивну роль у створенні законодавчих та організаційних засад її функціонування, уже не могла повною мірою виконувати своє призначення – бути гарантом безпеки населення і його права на захист від надзвичайних ситуацій, оскільки політичні зміни загострили економічні, виробничі й соціальні проблеми, а зростання кількості надзвичайних ситуацій і небезпечних подій потребувало негайного висококваліфікованого втручання в них і залучення до дій широкого кола міністерств, відомств та їх низових ланок. Усвідомлення цього спонукало Верховну Раду України схвалити 1992 р. Концепцію Цивільної оборони України, а 1993 р. – Закон України “Про Цивільну оборону України” [2, с. 67]. Урядом відповідно прийнято низку постанов, спрямованих на подальше вдосконалення системи цивільної оборони.

Окрім того, виникла необхідність створити центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого можна віднести питання захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Першими силами реагування на надзвичайні ситуації стали військові частини й територіальні штаби Цивільної оборони. На той час їм війська входили до складу Збройних Сил і підпорядковувалися Міністерству оборони України. З 28 січня 1992 р. постановою Кабінету Міністрів України “Про війська Цивільної оборони України” їх підпорядковано Штабу Цивільної оборони України.

У жовтні 1996 р. зі Штабу Цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – установ, покликаних здійснювати захист людей від надзвичайних ситуацій, – утворено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та



у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (з 9 січня 2010 р. Міністерство надзвичайних ситуацій України – МНС). Того ж року штаби Цивільної оборони областей реорганізовано в управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення (зараз – управління з питань надзвичайних ситуацій), що стали структурами подвійного підпорядкування – обласним органам виконавчої влади та МНС. Таким чином утворено найбільш суттєву ланку впливу держави й упровадження її політики у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності на відповідних територіях.

За історично короткий період існування незалежної держави Цивільна оборона України із суто відомчої організації з обмеженими специфічними функціями у воєнний час перетворилася на потужну Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру (ЄДСНС). Вона стала основою національної безпеки країни, а запобігання й ефективне реагування на надзвичайні ситуації – одним з головних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Цивільна оборона України як державна система стала званою у світі, здобула авторитет серед інших країн. Оскільки надзвичайні явища та пов'язані з ними події, на жаль, неминучі й виключити їх з нашого життя неможливо, необхідно об'єднати зусилля суспільства в напрямі запобігання виникненню небезпеки, зниження її рівня та оперативного й адекватного реагування на надзвичайні ситуації. З огляду на це, а також напрацьований останніми роками досвід і наукові висновки щодо стану природно-техногенної безпеки в Україні створена нова ідеологія протидії катастрофам і стихійному лиху. Зміст цієї ідеології визначено в актах Президента України й постановках уряду, що реалізуються поетапно. Слід зазначити, що соціально-гуманістичне спрямування підходів до створення системи безпеки позначилося на її організації. Так, 2003 р. Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи перед Адміністрацією Президента України ініційовано пропозицію про розформування військ Цивільної оборони України, і на виконання Указу Президента України “Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і державної пожежної охорони в окрему невійськову службу” того ж року розроблено та затверджено Указом Президента України Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 р. [2]. Проте перехід до нової організаційно-штатної структури створених на базі пожежних частин регіональних і територіальних рятувальних загонів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту призвів до зниження готовності підрозділів МНС. Міністерство з питань надзвичайних ситуацій України своїм наказом про здійснення організаційно-штатних заходів у територіальних органах управління МНС України переформувало апарат управлінь пожежної безпеки, здійснивши реорганізацію штатів, та перейменувало їх на головні управління (управління) МНС України в регіонах, а також затвердило типові положення.

З огляду на загальний стан природної та техногенної безпеки України основними завданнями системи цивільного захисту вважаються:

- 1) удосконалення державного управління у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій;
- 2) запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- 3) поширення практичних заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій;
- 4) розвиток аварійно-рятувальних формувань [3].

Для реалізації цих завдань до найбільш актуальних питань, які потребують вирішення найближчим часом, слід віднести:

- усунення розбіжностей у законодавчій і нормативно-правовій базі;
- активне сприяння виконанню рішення й рекомендацій Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики, щодо розроблення державної концепції розвитку й удосконалення захисту населення та територій і кодексу України, який урегулює всі питання у сфері захисту населення та територій;
- становлення в державі функціональних і територіальних підсистем і забезпечення їх діяльності, готовності до проведення ефективних заходів щодо захисту населення у випадку виникнення надзвичайних ситуацій.

При вирішенні цих питань основну увагу потрібно зосередити на забезпеченні реальної готовності органів управління, сил і засобів цивільного захисту всіх ланок до оперативного реагування на надзвичайні ситуації, на захисті населення й територій у разі їх виникнення, якості проведення пошуково-рятувальних робіт, організованому переведенні системи цивільного захисту з мирного на воєнний стан, а також повномасштабній інтеграції до європейських, інших міжнародних структур і повноправній участі у вирішенні проблем загальноєвропейської безпеки.

Варто наголосити на тому, що в разі запровадження режиму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління на місцевому рівні, визначеного Концепцією адміністративної реформи, яка планується в Україні, створення додаткових (паралельних) управлінських структур не відповідатиме проголошеним принципам достатньої самостійності місцевої влади, її децентралізації на державному рівні.

Важливими чинниками реформування системи цивільного захисту є: підвищення ефективності превентивних заходів захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій на принципах пріоритетності завдань щодо рятування життя та збереження здоров'я людей; вчасне й повне виконання державних, регіональних і місцевих програм зменшення загрози й запобігання виникненню можливих надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків; накопичення матеріальних резервів усіх рівнів для проведення першочергових відновлювальних робіт; удосконалення інформаційного забезпечення у сфері цивільного захисту; навчання керівного складу та органів управління, підготовка сил і населення до дій в умовах загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, особливого періоду, воєнного та надзвичайного станів.

У ході реформування нормативно-правового поля системи захисту населення і територій на сучасному рівні доцільно передбачити розроблення:

- кодексу про цивільний захист населення;
- державної стратегії безпечного проживання населення;
- відомчих нормативно-правових актів різного рівня з питань цивільного захисту населення;
- галузевих норм, нормативів і правил безпеки виробництва, технологічних процесів, продукції (у тому числі декларування безпеки промислових об'єктів і ліцензування потенційно-небезпечних виробництв);
- норм утримання й експлуатації наявного фонду захисних споруд, а також захисту персоналу від надзвичайних ситуацій;
- єдиної міжгалузевої методики ув'язки технологічних порушень з надзвичайними ситуаціями;
- структури та змісту системи норм і нормативів першочергового життєзабезпечення населення, критеріїв і показників оцінки підготовленості об'єктів до функціонування за надзвичайних ситуацій;
- державної нормативної бази для оцінювання безпеки ризику;
- системи нормативно-правового забезпечення ЄДСЦЗ та заходів щодо обмеження кількості нормативної документації;
- режимів захисту і правил поведінки людей в умовах зараження місцевості небезпечними речовинами;
- нормативно-правових актів і правил щодо радіаційного, біологічного та хімічного захисту населення.

Законодавство України з питань природної та техногенної безпеки має суттєві особливості, що значною мірою впливають, з одного боку, на об'єкти та взаємовідносини в суспільному житті, які ним регулюються, а з іншого боку, на можливість вдосконалення самого законодавства. На сучасному етапі формування й реалізація державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій мають здійснюватися з урахуванням повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади. Потрібно закладати основи такої взаємодії між центральними й місцевими органами виконавчої влади, за якої повною мірою можна було б реалізувати завдання цивільного захисту. В цьому контексті пануючою має стати лише ідеологія державного будівництва, а не інтереси якоїсь однієї структури. З боку держави потрібно вжити комплекс заходів, суть яких полягає у створенні цілісної системи захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру і проведенні виваженої державної політики із цих питань.

#### Література:

1. *Антонець В. М.* Основи державного управління у сфері цивільного захисту / В. М. Антонець // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 12. – С. 10–17.
2. Збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру / за заг. ред. В. В. Дурдинця. – К. : Чорнобильінтерінформ, 2001. – Вип. 3. – 532 с.
3. *Качинський А. Б.* Безпека, загрози і ризик : Наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К. : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2004. – 472 с.

*Надійшла до редколегії 20.12.2012 р.*

УДК 351:342:321(477)

О. М. МАКАРЕНКО

## СУТНІСТЬ І РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ІДЕОЛОГІЇ В РОЗБУДОВІ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

*Досліджено концептуальні підходи щодо доцільності використання дефініції “державна ідеологія” в науці “державне управління”. Визначено її сутність і роль у розбудові держави в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, державна ідеологія, державницька ідеологія, ідеологія державотворення, ідеологія державності, ідеологія розбудови держави.

*The conceptual approaches regarding the feasibility of using the definition of “State ideology science” public administration”. Defined its essence and role in the development of the State in Ukraine.*

**Key words:** public administration, the state ideology, the ideology of bold statesmanship by ideology, nation-building, the ideology of independence, nation-building ideology.

В умовах формування інформаційного суспільства і наростаючого процесу глобалізації актуалізується проблема сутності та змістовної наповненості державної політики в гуманітарній сфері, а саме формування та використання ідеологічної складової державного управління як організуючого і регулятивного впливу державних органів на суспільну життєдіяльність людей з метою консолідації суспільства і реалізації національних інтересів. У процесі вирішення цього завдання вбачається за необхідне розглянути поняття “державна ідеологія”, його сутність, зміст і доцільність використання.

У сучасній західній науковій літературі проблеми визначення, класифікації ідеологій та їх місце в суспільному і державному житті досліджені в працях Л. Бараданта, І. Боббіо, Б. Веккіо, Ф. Воткінса, Є. Гідденса, Д. Інгерсола, О. Лемберга, Н. Лумана, Д. Макленнона, Ф. Фюре та ін.

Проблемні аспекти ідеології в українському суспільстві та визначення її певних елементів знайшли відображення в роботах вітчизняних дослідників: В. Беха, О. Бабкіної, Р. Балабана, О. Валевського, І. Варзара, О. Власюка, О. Волкова, А. Гальчинського, Л. Губерського, Г. Касьянова, Б. Харахаша та ін.

Незважаючи на велику кількість публікацій з означеної тематики, необхідно зауважити, що в сучасній науці “державне управління” традиційно не приділяється належної уваги самостійному вживанню поняття “державна ідеологія”. Навіть існують намагання обійти його, посилаючись на розуміння державної ідеології як певного типу політичної ідеології, проголошеної офіційною в тій чи іншій державі.

Тому метою даної роботи є обґрунтування доцільності використання в науці “державне управління” поняття “державна ідеологія”, а також визначення

його сутності та змісту, оскільки сутнісна невизначеність терміну породжує його неприйняття як науковцями, так і громадськістю. А свідоме уникання дослідження проблем державної ідеології негативно впливає на міру вивченості цього феномену, а отже, заважає його повноцінному функціонуванню в науці, державі та суспільстві.

Будь-який політичний процес, політична дія потребують ідеологічного забезпечення. Система державного управління, суспільство в цілому постають перед необхідністю пошуку парадигми, що включає в себе стратегію та ідеологію економічного й політичного розвитку.

Як зазначає І. Розпутенко, під державним управлінням слід розуміти практичний, організуючий і регулятивний вплив державних органів на суспільну життєдіяльність людей з метою збереження історичної пам'яті, упорядкування і розвитку конституційних інститутів відповідно до національних інтересів. Державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади як виразника національних інтересів народу [5].

Процес державотворення в Україні поставив на порядок денний проблему ідеологічного забезпечення цього процесу і створення державної ідеології. Однією із завад на шляху формування в Україні державної ідеології є теза про деідеологізацію як ознаку демократичного суспільства. Відповідно до цієї тези, суспільство намагається позбавитись надмірного ідеологічного тиску, що призводить до заперечення ідеологічної влади. Така ситуація найбільш характерна для суспільств, що знаходяться на етапі переходу від тоталітаризму до демократії. Деідеологізація за цих умов супроводжується лібералізацією суспільних відносин, запровадженням основних цінностей і механізмів демократії.

Разом з тим, деідеологізація характерна і для так званих “ліберальних” суспільств. Більше того, її ідеї та поширення на пострадянському просторі беруть свої витoki на Заході. Цей процес був обумовлений зацікавленістю широких соціальних верств політикою, падіння рівня політичної активності населення, зближення позицій багатьох суспільних сил щодо громадянських і політичних прав.

Тракування поняття “деідеологізація” на пострадянському просторі пов'язане, у перш чергу, з вивільненням від пут тоталітарної ідеології та трансформацією свідомості. Деідеологізація тут сприймалася як позбавлення влади комуністичної ідеології, звільнення від її догм, стереотипів, розвінчання комуністичних міфів. У суспільно-політичному житті вона супроводжувалася скасуванням однопартійності, активізацією громадського сектора, появою нових політичних сил. Але поступово поняття деідеологізація набуло сенсу як намагання вберегти суспільство від появи нової ідеології тоталітарного характеру.

Подібне розуміння деідеологізації характерне і для України. Його В. Лісовий називає “крайнім”. Серед основних негативних рис ідеології дослідник виділяє примітивізм, тенденційність, догматизм та надмірну системність (“голізм”) [3, с. 73]. Саме їх він вважає основними причинами популярності теорій деідеологізації – спробами усунути ідеології із суспільного життя, замінивши їх чимось кращим.

Прихильники “деідеологізації” в Україні, як правило, посилаються на досвід країн західної демократії і вказують на те, що вони не мають жодної ідеології. Ця думка базується на ототоженні державної та політичних ідеологій, і, відповідно, на плюралізмі останніх. Аналізуючи досвід США, можна визначити, що в основі усього державно-політичного механізму лежить ідеологія ліберальної демократії, а американська ідея є досить яскраво вираженою через концепції індивідуалізму, “відкритого суспільства”, “плавильного котла” (“melting pot”) і реалізується в пануванні ринкових відносин у всіх суспільних сферах – економічній, політичній, соціальній. Досвід створення Європейської Співдружності показує нам також спроби пошуку єдиної ідеології. Загальні обриси її окреслюються не лише в ідеях “Європи”, “спільного дому”, демократії, соціальної та правової держави, але й базуються на етнічному плюралізмі та полікультурності європейського суспільно-політичного простору.

У руслі дослідження проблем державної ідеології слід відзначити, що система державного управління на етапі деідеологізації втрачає контроль за ідеологічними процесами в суспільстві. Створюється ідеологічний вакуум, який заповнюється ідеологіями діаметрально протилежних орієнтацій, які досить часто не відповідають суспільним потребам.

На етапі державного будівництва деідеологізація створює певні загрози, пов’язані з державним управлінням. Держава потребує певного ідеологічного забезпечення, обґрунтування власного існування, суспільної мети, ціннісного закріплення власної державності. Людина, суспільство мають обирати варіанти власного розвитку. А це означає вибір тих чи інших ціннісних орієнтацій, а значить, певних ідеологічних позицій. Тобто державне управління не може існувати без ідеології, а отже, й деідеологізація не може бути тривалою, а тим більше замінити собою власне ідеологію.

Інша причина неспроможності деідеологізації щодо державного управління полягає в тому, що, як правило, за її гаслами приховується певна ідеологія. Навіть сучасна ідеологія демократичного суспільства, опираючись на загальнолюдські цінності, раціоналізацію політичного життя не перестає бути ідеологією. Але ідеологія, яка ховається за вивіскою деідеологізації, може мати й інший, недемократичний характер: суперечити суспільним інтересам; бути направленою проти держави, суспільства, людини; мати реакційний характер.

Окрім цього, загроза деідеологізації полягає ще й у тому, що вона відкриває шлях до розповсюдження різновидів ідеології, які, використовуючи гасло політичного плюралізму та демократичного світогляду, починають пропагувати свої ідеї серед широких верств населення для забезпечення у майбутньому свого приходу до влади.

Потрібно відзначити, що деідеологізація провокує такий стан суспільного розвитку, коли відбувається відмова від ідеї державної ідеології взагалі й утримання апарату держави від проведення ідеологічної роботи.

Разом з тим, необхідність ідеологічного обґрунтування державотворчих процесів в Україні вимагає пошуку “чогось”, щоб замінити відсутність ідеології. Таким чином, поступово формується низка понять (“державницька ідеологія”,

“ідеологія державотворення”, “ідеологія державності” тощо), які не завжди адекватно за сутністю і змістом відповідають покладеним на них функціям.

Найпоширенішими серед науковців є поняття “ідеологія державотворення” та “державницька ідеологія”. Саме на них покладається основне навантаження щодо ідеологічного забезпечення державного будівництва та державного розвитку в Україні.

Поняття “ідеологія державотворення” знаходимо в багатьох науковців та політичних, державних діячів. Але вичерпне його визначення дає В. Воловик як сукупності теоретично обґрунтованих ідей і поглядів, що виражають ставлення до існуючої системи державного устрою та її можливих змін, сприйняті як правильні і потрібні співгромадянами конкретного суспільства, утвореними ними соціальними шарами і групами, що певною мірою беруть участь у практичній реалізації цих ідей і поглядів [1, с. 25].

Ідеологія державотворення зосереджена на формуванні держави як інституту, виборі її форми, шляхів її втілення в життя. Саме цей сенс ми знаходимо у словосполученні “державотворення”, тобто “творення держави”. Найближче до цього поняття за змістом знаходиться вислів “розбудова держави”, який передбачає пошук шляхів формування та удосконалення держави як політичного інституту, механізмів її функціонування. У цій же площині звучить і поняття “ідеологія державного розвитку”, яке має і додаткове змістовне навантаження – визначення майбутніх шляхів державного розвитку, стратегічних пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики. Близьке за змістом і поняття “ідеологія державного будівництва”, яке уявляється системою ідей щодо побудови держави, її організації як соціально-політичного інституту, механізмів функціонування та ін.

Не менш поширеним є поняття “державницька ідеологія”. На думку І. Гавриленка, така ідеологія виникає найчастіше тоді, коли новостворена політична група (політична нація) має нагальну потребу об’єднатись, асимілюватись, ідентифікуватись. Підґрунтям такої ідеології є одержавлений (чи якимось чином легалізований) “інтегративний націоналізм” [2, с. 9]. На цінності національної державності як основній характеристиці державницької ідеології наголошує у своїй роботі І. Смагін [6].

Автори словника-довідника “Українське державотворення” не дають окремого визначення поняттю “державницька ідеологія”, але неодноразово вживають цей термін. З контексту статей, присвячених державницькій ідеї, можна констатувати, що для них ці поняття тотожні, державницька ідеологія ними сприймається як “ідеологія розбудови української держави”. На їх думку, головне завдання такої ідеології полягає в обґрунтуванні стратегічної мети розвитку держави, зміцненні конституційного ладу як концентрованого виразу панівних інтересів суспільства та аналіз їх взаємовпливу, а її покликання:

- 1) формувати державницький ідеал, визначати основні ціннісні пріоритети державного життя;
- 2) розробляти певну парадигму державного життя;
- 3) обґрунтувати засоби та шляхи побудови запропонованої моделі;
- 4) знайти носія, виконавця поставленої мети;
- 5) координувати, узгоджувати соціально-класові інтереси різних верств населення [8, с. 151].

Державницьку ідеологію як найбільш пріоритетну форму державної ідеології в умовах розбудови української держави розглядає В. Таран. Метою “державницької лінії” в державній ідеології є сприяння державотворчому процесу в Україні відповідно до чинних законів і норм Конституції [7].

Можна сказати, що державна ідеологія поєднує основні риси згаданих термінів, що розкривають її багатофункціональність і багаторівневність. У такому концентрованому вигляді державна ідеологія постає також і як система ідеалів та цінностей, яка об’єднує суспільство в державу. Звідси випливає визначення державної ідеології як системи ідей, ідеалів, норм і цінностей, яка відображає особливості державного буття суспільства і на основі суспільного інтересу визначає державну мету, виступає ідейною та ціннісною основою формування теорій і концепцій державного будівництва та знаходить практичне втілення у програмах державного розвитку.

Державна ідеологія стоїть над багатоманітністю приватних інтересів і систем цінностей. Вона є інститутом, який дозволяє існувати плюралізму політичних ідеологічних систем. Класичним стереотипом є уявлення про те, що державна ідеологія характерна для тоталітарних держав, є загальнообов’язковою, забороняє існування опозиційних ідеологій, визнається єдино вірною в державі і впроваджується за допомогою системи примусу [6, с. 10–11].

Разом з тим, державна ідеологія характерна для держав будь-якого типу. Демократична держава, яка базується на плюралізмі поглядів та свободі переконань і забезпечує їх існування, також не може дозволити активної діяльності екстремістських сил, які прагнуть змінити державний устрій, розігрують національні, расові, релігійні, соціальні конфлікти. Тому навіть у країнах з розвиненою демократією держава свідомо регламентує діяльність політичних сил, виступає цензором політичного життя, використовуючи за необхідності методи примусу.

За умови демократичної держави, державна ідеологія – це скоріше “рамкова ідеологія”. У результаті перемоги на виборах тієї чи іншої політичної сили відбувається деяке зміщення ціннісних пріоритетів у межах рамкової ідеології. А головне – існування державної ідеології не робить її обов’язковою для суспільства, оскільки стосується вона лише однієї площини суспільного життя – державного.

Держава перехідного типу потребує додаткового ідеологічного забезпечення. Характер ідеології в такому суспільстві залежить від напрямку трансформації. І навпаки – від характеру державної ідеології залежить напрямок суспільних змін. Разом з тим, в умовах перехідної держави досить часто існує невідповідність між проголошеною метою розвитку та реальним напрямком руху суспільства. Саме тому ідеологічне забезпечення трансформаційних процесів і має взяти на себе державна ідеологія.

Про нову державу можна говорити лише тоді, коли вона сформувала концепцію бачення свого майбутнього державного розвитку, має систему ідеалів та цінностей підтримувану та проголошувану на державному рівні, а головне суспільну мету. Саме тому ідеологію можна назвати одночасно однією з ознак держави та однією з її найважливіших функцій. М. Михальченко,



зокрема, говорить про державу не лише як про політичний, економічний та соціальний, але й “ідеологічний феномен”, який забезпечує реалізацію її ідеологічної функції [4].

Російські науковці А. Хабібুলін та Р. Рахімов зазначають, що державна ідеологія, в будь-якій з її форм, є настільки ж невід’ємною ознакою всякої держави, як і загально визнані ознаки: державний суверенітет, територія, право, механізм управління та ін. Відсутність будь-якого з них унеможлиблює існування як держави взагалі, так і конкретної її форми [9].

Державна ідеологія дозволяє визначити мету державного розвитку, виступає основою вироблення та реалізації державної політики. Ціннісні орієнтації, які підтримуються та пропагуються державою і є одним з елементів державної ідеології, виступають основою для формування системи права і перетворюються у правові норми. Тому першим і найважливішим носієм державної ідеології є такий інститут права, як конституція.

Конституція за своєю суттю не може бути деідеологізованою, оскільки саме в ній проголошуються основні принципи державного устрою, цінності та норми державного буття. А головне – вона покликана сформулювати мету державного розвитку та показати основні шляхи її досягнення, бо саме на конституційній основі формується державне законодавство, основні принципи життєдіяльності суспільства.

Сутність державної ідеології, основна парадигма її розуміння залежить від конкретно-історичних умов розвитку держави. Але незаперечним залишається її основне призначення, яке полягає в забезпеченні та підтримці функціонування держави.

Суб’єктом державної ідеології є держава як політичний інститут – політико-територіально та структурно організоване суспільство. Така ідеологія має захищати, перш за все, інтереси населення держави, її громадян, незалежно від їх соціальної, етнічної, расової, релігійної приналежності, політичних поглядів та уподобань. Саме з цих позицій державну ідеологію можна назвати “загальною” – “спільною” для суспільства, організованого у державу. В умовах національної держави загальносуспільна ідеологія отримує національне забарвлення, оскільки держава виступає як національно організоване суспільство.

З іншого боку, державна ідеологія – невід’ємна складова державотворчого процесу, в якому зацікавлений, перш за все, народ. Дійсно, якщо народ одержимий ідеєю розбудови держави як засобу збереження власної ідентичності, він державницький, а ідеологія збереження самоідентичності є державною й державотворчою. Тому державну ідеологію в найширшому плані можна вважати теорією розбудови держави як інструмента соціалізації людини та гармонізації міжіндивідуальних і міжгрупових відносин, як спосіб подолання природного індивідуального й групового егоцентризму та егоїзму.

Саме таке розуміння державної ідеології є найбільш поширеним у країнах з демократичними традиціями. Тому цілком логічним є той факт, що країни перехідного типу, в яких моноідеологічний пресинг не набув крайньої жорсткої форми, а здійснювався в умовах певних демократичних традицій, не зафіксували

у своїх конституціях однозначно негативного ставлення до державної ідеології. І це цілком природно, адже відомо, що, скажімо, в європейських країнах, де власні державотворчі процеси відбувались у складних політичних умовах, у жорсткій боротьбі за визначення своєї території та національно-культурної спільності й охопили значний історичний період, державна ідеологія традиційно розглядалась як один з обов'язкових атрибутів державної політики.

Держава не просто концентрує в собі суперечність інтересів різних соціальних, економічних, політичних, етнічних, конфесійних груп, але об'єднує їх спільним державним інтересом. Останній за своєю суттю є суспільним, оскільки притаманний більшості суспільства, громадяни якого є громадянами держави. Держава можлива лише тоді, коли її громадяни усвідомлюють свою спільність. Допомогти в цьому покликана державна ідеологія.

Деякі автори вважають, що державна ідеологія не може існувати, оскільки може бути лише класова ідеологія. Виходячи з “класовості” ідеології, І. Гавриленко стверджує, що, одержавлюючись, ідеологія втрачає свої соціальні функції, тобто перестає бути засобом ідентифікації, згуртування і спонукання. На його думку, ідеологія в цьому випадку вироджується в державницьку риторику та фразеологію [2, с. 16].

Інше бачення держави як держави-нації, або національної держави, породило тенденцію до отожднення державної ідеології та ідеології нації. Так, наприклад, В. Таран розглядає останню як сукупність ідей, систему поглядів на об'єднання нації навколо спільної мети, спрямованої на здобуття державності та подальший її розвиток [7, с. 26]. Саме тому, національна ідеологія в його розумінні збігається з державною. Слід відзначити, що подібна ситуація, як правило, виникає на етапі формування національної держави, коли національна ідеологія стає ідейною основою боротьби за незалежність і ідеологією державотворення.

У контексті функціонування держави державна ідеологія грає провідну роль по відношенню до інших форм ідеології. Однак вона не обмежує, а координує їх прояви щодо всього, що стосується держави та державного буття суспільства. Державна ідеологія відображає прояви всіх інших форм суспільної свідомості, надаючи їм певного державно-політичного звучання.

Слід зазначити, що категорія “державна ідеологія” посідає найважливіше місце в системі знань про державу та суспільство. Вона дозволяє нам осмислити та усвідомити такі поняття, як держава та суспільство, державне буття суспільства, державна ідея, вийти на значно новий рівень розуміння багатьох проблем державного управління, життя суспільства, визначитися із напрямком державного розвитку. Формування державної ідеології сприяє не лише державній самоідентифікації, але й самоідентифікації нації, соціальних груп, особистості.

Змістовне наповнення державної ідеології відображає ставлення держави до самої себе та до поняття державності, її розуміння, до нації та етносу, соціальних груп і класів, економічних ідей і поглядів, а найголовніше – зміст державної ідеології визначає ставлення держави до людини, громадянина. Формулювання спільної державної мети сприяє суспільній консолідації і

формулюванню бачення майбутнього. За таких умов державна ідеологія не потребує офіційного проголошення, оскільки вона існує в державній самосвідомості народу і проявляється як воля народу, що реалізується через різноманітні демократичні процедури. Фіксування такої ідеології можливе на рівні державної свідомості, а реалізація – в державній політиці.

Вирішуючи проблеми деідеологізації в Україні, треба розмежувати цей процес на деідеологізацію суспільного життя, що буде означати заперечення принципу тотального панування певної ідеології в суспільстві взагалі, та на деідеологізацію державного життя. Як зауважує М. Михальченко, ідеологічна диктатура (навіть у релігійній формі) приховує в собі багато небезпек. Але не менш небезпечна для державності теза про деідеологізовану державу. Кожен народ, кожна нація, кожна держава для самозбереження повинен мати свою ідеологію, тобто сукупність ідей, ідеалів, цілей, які б виражали глибинні основи життя, корінні інтереси і скріплювали їх, інтегруючи народ та державу, об'єднуючи загальнолюдські та національні цінності [4, с. 229].

На фоні ідеологічного плюралізму, який сформувався в політичній сфері України, невизначеність державної ідеології стає загрозливою. Виникає ситуація, коли її основні функції, завдання, а отже, і статус, перебере на себе ідеологія, яка відображає інтереси певних політичних сил чи кланових угруповань. Таку ситуацію можна назвати “синдромом деідеологізації”. Вирішення її – у площині постановки завдання для науки “державне управління” в Україні щодо пошуку власної державної ідеологічної концепції.

Перебороти Україні “синдром деідеологізації” має допомогти, по-перше, визнання місця і ролі державної ідеології в житті суспільства, а по-друге, усвідомлення основних її недоліків і намагання подолати їх шляхом раціонального зважування змістовного наповнення ідеології та гуманізації механізмів її реалізації. Основним критерієм державної ідеології має стати її “недогматичність” – вона має бути відкритою до постійного вдосконалення та розвитку, враховувати особливості індивідуальних і групових інтересів, не претендувати на виключність.

Таким чином, з огляду на вищезгадане, необхідно наголосити на актуальності вивчення проблеми ідеологічного забезпечення державного управління і доцільності вживання терміна “державна ідеологія”.

Державна ідеологія виступає важливим елементом структури суспільної свідомості, який відбиває особливості державного буття суспільства. У результаті взаємодії державної свідомості з іншими сферами життєдіяльності суспільства (політикою, економікою, правом, мораллю та ін.) формуються основні положення державної ідеології, які визначають політичні, економічні, правові, морально-етичні засади функціонування держави і суспільства, впливаючи на її змістовне наповнення. Тобто державна ідеологія виступає як невід’ємна складова державного управління і забезпечує формування й реалізацію мети розбудови і подальшого розвитку держави, стан консолідованості суспільства, а також становлення суверенної демократичної правової держави.

## Література:

1. Воловик В. Основні фактори становлення ідеології державотворення / В. Воловик // Віче. – 2001. – № 12. – С. 22–31.
2. Гавриленко І. Ідеологічна ситуація в Україні. Ресурси соціальної взаємодії : Ідеологія державотворення / І. Гавриленко // Віче. – 1997. – № 4. – С. 3–12.
3. Лісовий В. С. Культура – ідеологія – політика / В. С. Лісовий. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 1997. – 352 с.
4. Михальченко М. І. Українська національна ідея як регулятивна сила в загальнодержавному і регіональному масштабах / М. І. Михальченко // Регіональні версії української національної ідеї: спільне та відмінне : зб. ст. ; за ред. О. М. Майбороди. – К. : Світогляд, 2005. – С. 9–35.
5. Розпутенко І. В. До питання про ідеологію державного управління в Україні / І. В. Розпутенко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. – 2011. – № 2. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nrzd/2011\\_2/18.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_2/18.pdf).
6. Смагін І. І. Інтегративна ідеологія та її роль у системі адміністративного реформування : автореф. дис. ... к. держ. упр. / І. І. Смагін. – К., 2002. – 24 с.
7. Таран В. О. Ідеологія перехідного суспільства : соціально-філософський аналіз ідеологічного процесу в пострадянській Україні / В. О. Таран. – Запоріжжя : ЗЮІ МВС України, 2000. – 316 с.
8. Українське державотворення. Невитребуваний потенціал : словник-довідник / [О. М. Мироненко, Ю. І. Римаренко, І. Б. Усенко, В. А. Чехович]. – К. : Либідь, 1997. – 600 с.
9. Хабібулін А. Г. Державна ідеологія: до питання про правомірність категорії / А. Г. Хабібулін, Р. А. Рахімов // Держава і право. – 1999. – № 3.

*Надійшла до редколегії 12.02.2012 р.*

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

*І. О. ПАРУБЧАК*

## **ПОЛІТИЧНА СОЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК ЦІЛЕСПРЯМОВАНИЙ ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ**

*Досліджено генезу політичної соціалізації в суспільствах, а також концептуальні основи соціалізаційних процесів особи в державі. Проаналізовано типологію політичної соціалізації в сучасних демократичних політичних системах. З'ясовано головні чинники соціалізаційних процесів у державі та суспільно-владних відносинах.*

**Ключові слова:** політична соціалізація, суспільство, концепція, політичні системи, особа, соціалізаційні процеси, суспільно-владні відносини, держава.

*Study of the origin and genesis of political socialization in societies. Investigated conceptual framework socialization processes people in the state. Analyzed the typology of political socialization in contemporary democratic political systems. Found out the main factors socialization processes in the state and social-of power relations.*

**Key words:** political socialization, community, concept, political systems, individual social development processes, social-power relations, state.

Питання про те, якими повинні бути громадяни, відносини між людиною і владою, як політична система передає свої цінності й цілі від одного покоління до покоління обговорювалися протягом різних періодів розвитку наукової управлінської думки. Але сьогодні, коли відбувається інтенсивний процес політизації суспільного життя, значно зростає об'єктивна необхідність у більш глибокому науковому аналізі всіх аспектів політики та управління.

Як і кожна теорія, концепція політичної соціалізації з'явилась тоді, коли в ній виникла суспільна потреба. Зростання протиріч між поколіннями створювало пряму загрозу стабільності політичної системи, інститути соціалізації, які традиційно відповідали за входження людини в суспільство, її виховання і контроль за її політичною поведінкою, не спрацьовували.

Поняття політичної соціалізації утвердилось як процес становлення особистості, коли формуються найбільш загальні, розповсюджені стійкі риси особистості, які проявляються в соціально організованій діяльності, регульованій рольовою структурою суспільства. Її поява була викликана кризою традиційних інститутів політичної системи суспільства, які вже не могли забезпечити добровільне прийняття новими поколіннями декларованих демократичних цінностей.

Криза політичної соціалізації проявилася передусім на рівні політичної системи, партій, організацій, інститутів. Широке розповсюдження отримали втрата довіри до влади, відмова їй в підтримці, невпевненість у тому, що особиста участь може вплинути на політичний процес. Констатація цього факту не тільки визначає місце і час подій, на фоні яких відбувається криза політичної соціалізації, але й вказує на одну з найважливіших причин цієї кризи. Швидкість змін у способі життя в соціальному середовищі, яке оточує і формує особистість, уже сама по собі ускладнює процес управління політичною соціалізацією.

У вітчизняній науці проблеми політичної соціалізації розглядалися в основному через проблеми політичного виховання, політичного навчання і освіти. Незважаючи на ідеологічне спрямування даних об'єктів дослідження, в таких роботах знаходиться цікавий аналіз емпіричної соціологічної інформації.

Політична соціалізація – це процес створення такого суспільства, умовою якого є чисельність партій, груп, організацій. Вони конкурують між собою і рекламують себе, для того щоб залучити на свій бік окремих індивідів [5, с. 47]. Теоретики цього напрямку вважають важливою політичну соціалізацію, у процесі якої особистість збагачується партійними установками, що об'єднують лідерів і їх послідовників. Саме під впливом теорії плюралізму емпіричні дослідники почали говорити про ідеальну модель політичної соціалізації, в

результаті якої формується людина, яка вступає в політику з розвинутими уявленнями про свою участь, і навчена таким орієнтаціям, які визначають її прямий політичний вибір, знає правила гри, бере активну участь у політичному житті країни.

Кризовий стан у державних інститутах мав відбиток і в політико-ідеологічній сфері. У цих умовах постала необхідність вводити нові методи управління, тому зроблено ставку на управління поведінкою окремого індивіду в політиці. З цього часу концепція політичної соціалізації стає невід'ємною частиною науки, одним із найважливіших її розділів [3]. Але протягом десятиліть вона починає затверджувати себе в гострих дискусіях і суперечках. Хоча згодом практика показала, що політична соціалізація може бути використана як надійний інструмент політичного контролю, як метод укорінення пануючих цінностей і цілей в особистість, який є непомітний для людини і не викликає в неї почуття протесту.

Політична соціалізація відіграє важливу роль у навчанні людей відрізнити тих, хто має право виконувати функції влади і визнавати за ними це право. Незважаючи на різницю в підходах, багато вчених сходяться на тому, що найважливішими функціями політичної соціалізації є досягнення особистістю вміння орієнтуватися в політичному просторі та виконувати там певні панівні функції [12]. І тут політична соціалізація уособлює ніби двоєдиний процес: з одного боку, вона фіксує засвоєння особистістю певних норм, цінностей, які вимагає політична система; а з іншого – демонструє як особистість засвоює традиції та уявлення, закріплюючи їх у тих чи інших формах політичної поведінки та впливу на владу.

Мета політичної соціалізації полягає у формуванні особистості, умінні адаптуватися в суспільстві, у процесах, що відбуваються не тільки в політичній сфері; в умінні засвоїти досвід, який був накопичений старшими поколіннями; в умінні знайти своє місце в конкретному суспільстві, а також умінні висловлювати власну думку [2]. Попередні уявлення про процес політичної соціалізації, коли без перешкод передавалися політичні цілі й цінності від одних поколінь до інших, не відповідають сучасним реаліям суспільства. Нові теоретичні моделі, які повинні пояснити процес розвитку політичної соціалізації на переломному етапі розвитку людства знаходяться в стадії становлення.

Метою статті є з'ясувати головні чинники соціалізаційних процесів у державі та суспільно-владних відносинах.

Сучасні технологічні і соціальні процеси мають великий попит на тих, хто відповідає необхідному стандарту освіченості й соціалізованості. Беззаперечним є те, що людина, яка сьогодні керує суспільством, повинна довести своє право на це, пройшовши через різні випробування. Крім того, модель людини, яка пасивно підпорядковується владі, не відповідає об'єктивним потребам розвитку сучасної політичної системи [4]. Активна участь рядових громадян у політичному процесі, їх залучення до ролі самостійних і свідомих діячів все більше відповідає вимогам часу.

В управлінні, як і в суспільстві, повинен існувати розподіл праці між керівництвом і підлеглими. Тільки за таких умов можливе політичне керівництво,

а маси та їх інтереси будуть представлятися виборними політичним представниками і організаціями. У моделі “підпорядкування” людина розуміється як відносно пасивний об’єкт управління, який не має самостійного значення для функціонування сучасної політичної системи [9]. І це уявлення спирається на досвід управління, який відмовляється від широкого використання активності особистості для підтримки стабільності суспільства.

Сучасна теорія державного управління успадкувала моделі особистості, пристосувала їх до нових умов функціонування управлінської системи. Ідея про необхідність підкорення особистості державі не змінилася, але мотивується вона тепер потребами управління. А особистість у цих теоріях не розглядається як мета політичного і суспільного розвитку, а як пасивний об’єкт управління; соціалізація застосовується у внутрішній і у зовнішній політиці [1].

Соціалізація виглядає як процес, в якому взаємодіють авторитарні політичні лідери та їх послідовники, які формують у людини позитивне ставлення до влади. У результаті цього процесу повинна скластися така гармонійна система, яка, з одного боку, підтримується почуттями поваги до лідерів, а з іншого – обов’язком лідерів перед підлеглими. Хоча даний підхід продовжує існувати до цих пір, він переживає глибоку кризу [18]. Для одних політичних сил людина, її права і свободи або гуманістичний зміст політики були лише фразою маскуючого бажання маніпулювати не тільки масами, але й кожним окремим індивідом.

Потрібно зазначити, що починає набирати й інша гуманістична лінія в розвитку політичних процесів, яка висуває ідеали широкої участі, залучення рядових громадян в політику. У сучасній теорії державного управління і практиці останніх років з’явився інтерес до людського фактору, розуміння того, що людина тепер виходить на політичний рівень не як віддалений і більш менш стихійний результат життя та діяльності людей, а також їх намірів [22]. Вона починає залучатися і впливати на політичний процес самостійно.

Життєвою необхідністю є створення соціальної інфраструктури політичної соціалізації особистості, формування громадянської свідомості та демократичної політичної культури. Слід зауважити, що кожна правова держава не може існувати без ідеології та ідеологічних інститутів, метою яких є відтворення певної ідеології в масовій та індивідуальній свідомостях. Для сучасного суспільства єдиною ідеологією, що забезпечує стабільність держави та гідний рівень матеріального і духовного життя людини, є демократична система цінностей, базована на політичному плюралізмі та рівності громадян перед законом [7]. Стереотипи масової політичної свідомості – природний продукт політичної соціалізації як процесу включення людини в політичну сферу життя суспільства і формування певного типу політичної культури.

Політична соціалізація невіддільна від загальної соціалізації. Вони обумовлюють одна одну, хоч межі їхніх внутрішніх стадій можуть не співпадати і між ними можуть виникати протиріччя, надто ж у випадках, коли новий політичний режим намагається утвердити свою владу на базі старої культури чи стара культура, або навпаки [15].

Щоб неоптимістичні прогнози не стали довготерміновою перспективою суспільства, необхідно створити в Україні систему демократичної політичної освіти населення із залученням найбільш компетентної і демократично зорієнтованої частини наукової, педагогічної та управлінської інтелігенції; системи, що вже існує в усіх демократично розвинутих державах. Без цього неможливо забезпечити нормальний процес політичної соціалізації і формування громадської свідомості [20]. Пасивне громадянство, характерне сьогодні для основної маси населення, стає ще одним фактором, що консервує і в тому числі оберігає, політичний устрій, розподіл влади в суспільстві і способи легітимації зразків і способів управління. Створюючи таку систему, слід урахувувати як досвід країн з розвинутою демократією, так і специфіку громадського життя в Україні.

У наш час розробляється нова концепція політичної соціалізації. Під впливом важливих дискусій різних шкіл, напрямків науки ставлення до людини як до елемента політичної системи поступово почало змінюватися. Політична соціалізація починає розглядатися як двосторонній процес, коли, з одного боку, соціально-політичне середовище впливає на індивіда, а з іншого – формується така політична індивідуальність, яка має вільний вибір і відповідальність за прийняті рішення [11].

Політична соціалізація повинна виступати необхідним і важливим компонентом будь-якої державності. Вона повинна забезпечити функціонування політичної системи при зміні поколінь у політиці й сприяти становленню громадянина, який вміє сам приймати рішення в багатьох важливих питаннях. Навчаючи громадян і пояснюючи їм зміст законів і правил, система водночас забезпечує своє існування [21]. Без спільної взаємодії громадян і державної влади неможливо уявити нормальне функціонування політичної системи, владних структур, в якому процес соціалізації забезпечує підтримку і відтворення соціальної і політичної сфери. Це взаємозворотній процес між особою і суспільством, що надає легітимність і виправдання існуючій політичній системі і влади в країні.

Функція політичної соціалізації й залучення людей до участі в політичному житті суспільства властива всім сучасним політичним системам, сприяє розповсюдженню участі в політиці громадян кожної країни. У демократичних країнах функція політичної соціалізації і залучення людей до політичного життя реалізується не тільки урядовими, але й недержавними структурами. У сучасних умовах в Україні процес політичної соціалізації знаходиться на початковому етапі [10]. У ситуації, що склалася, слід урахувувати як досвід країн з розвинутою демократією, що пройшли період трансформації, в якому знаходиться Україна сьогодні, так і специфіку громадсько-політичного життя в Україні.

Доля будь-якого суспільства значною мірою визначається соціально-політичними цінностями, нормами і правилами життєдіяльності, яких дотримуються його члени. Чим вища політична культура в суспільстві, тим більше уваги приділяється процесу політичної соціалізації. Але тут



справедливе й інше твердження – чим більший ступінь політичної соціалізації суспільства, тим вища його культура, оскільки люди з високим рівнем політичної соціалізації активно беруть участь у політичному житті суспільства, забезпечуючи цим розвиток суспільних відносин [6]. Таким чином, поняття політичної соціалізації і політичної культури тісно взаємозв'язані між собою. Політична культура суспільства є складовим компонентом політичної соціалізації особистості, але в результаті політичної соціалізації суб'єкт залучається до певної політичної культури і здатний її розвивати.

Політична соціалізація – вивчення політичних поглядів і суспільних цінностей – дуже необхідна для стабільного суспільства [19]. У самому широкому розумінні політична соціалізація – це спосіб, за допомогою якого суспільство закріплює свою політичну культуру. Це безперервний процес, який продовжується все життя і є частиною умов життя, навчання кожного індивіда як члена тієї культури, в якій він народився.

Політична соціалізація допомагає підтримувати і легітимізувати політичну систему і уряд, що керує. Вона підтримує уряд тим, що примушує і навчає своїх громадян підкорюватися його правилам і виконувати свої функції в цій системі [17, с. 109]. Система діє і успішно керує таким чином, що більшість населення підкорюється законам і виконує відповідні ролі, які взаємодіють з метою підтримки функціонування системи.

Головне завдання політичної соціалізації полягає у формуванні усталеного політичного світогляду, самостійного і відповідального суб'єкта політики на основі вільного вибору ним політичних орієнтирів; політична інформованість, сутність якої полягає у знаннях, а також здібності якісно відбирати і аналізувати отриману особистістю політичну інформацію. У процесі політичної соціалізації на формування свідомості та поведінки людини впливає велика кількість як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників [8].

Процес політичної соціалізації детермінують чинники різного соціального рівня. На макросоціальному рівні суттєвий вплив на формування стереотипів політичної свідомості та поведінки громадян мають панівні в суспільстві соціально-економічні відносини, специфіка етнонаціонального та релігійно-конфесійного спілкування, характер політичної влади, зміст національної культури. Останнім часом у зв'язку з розвитком тенденцій інтернаціоналізації та глобалізації соціально-економічних, політичних і культурних відносин, усе більший вплив на процес політичної соціалізації здійснюють явища, що відбуваються на мегасоціальному рівні, – розвиток економічної кооперації, політична інтеграція, регіональні та глобальні конфлікти і кризи.

Слід зауважити, що чинники різних соціальних рівнів неоднаково впливають на конкретних індивідів і різні соціальні групи. Кожен із чинників впливає на людину через призму її індивідуальних особливостей – специфіку світогляду, рівень інтелекту, моральні підвалини [10]. Знаходячи своє відображення в індивідуальній свідомості, чинники соціального буття набувають певної значущості і виступають як сигнали, що спонукають особу до певного способу дій у царині політики.

Серед великої кількості суб'єктів політичної соціалізації особлива роль належить соціальним інститутам, які справляють цілеспрямований вплив на формування політичної свідомості і поведінки громадян, визначаються такі інститути, як інститути політичної соціалізації [16]. Гармонійний тип політичної соціалізації відображає психологічно-нормальну взаємодію людини і інститутів влади, раціональне та поважне відношення індивіда до правопорядку, держави, усвідомлення людиною своїх громадянських обов'язків. Плюралістичний тип політичної соціалізації говорить про визнання людиною рівноправ'я з іншими громадянами, їх прав і свобод, про її здібність змінювати свої політичні пристрасті і переходити до нових ціннісних орієнтацій.

Конфліктний тип політичної соціалізації формується на основі міжгрупової боротьби і протистояння взаємозалежних інтересів. Високий рівень бідності більшості населення, підтримання індивідом цінностей клану, роду, племені завжди перешкоджали досягненню згоди між носіями різних цінностей і влади. У таких суспільствах великий процент політичного насилля через значну культурну неоднорідність [13]. Засвоєння індивідом інших цінностей і норм політичного життя проходило і проходить, як правило, до цих пір у жорсткій боротьбі з носіями інших політичних субкультур.

Слабкість громадянського суспільства в Україні робить малоефективною як важливий чинник соціалізації політичну систему, що тільки зароджується. Партії займаються більше обслуговуванням групових інтересів керівництва, ніж серйозною політико-виховною роботою серед мас [14]. Але найбільша можливість у формуванні політичної переваги індивідів концентрується в руках засобів масової інформації, які тепер зацікавлені не в наданні об'єктивної інформації, а в гонитві за сенсаціями, скандалами, щоб збільшити кількість читачів, а значить, спонсорів, нових рекламодавців.

Політична соціалізація є надзвичайно важливим і різнонаправленим політико-управлінським процесом. Її роль і місце в державному управлінні досить значна. Завдяки саме політичній соціалізації людина поступово стає не тільки особистістю, а й громадянином держави; не тільки об'єктом, але й суб'єктом політики, здебільшого її творцем.

Проблема політичної соціалізації стає все більш актуальною для України. Як свідчить аналіз соціологічних досліджень, для українського суспільства характерним є непослідовність і розмитість політичних поглядів. Щоб прояснити і артикулювати їх, індивід повинен опиратися на ідеологію, яка виробляється політичними партіями, на національну державницьку ідею. Але в країні партійні системи формуються повільно, часто особистість змушена самостійно робити те, над чим повинні працювати політичні інститути, органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Перед українським суспільством стоїть завдання не просто виживання, але й нового поштовху в політичній модернізації, прориву у світове політичне і економічне співтовариство. Головною умовою його успішного вирішення є консолідація політичних еліт, формування демократичної влади.

Однією з головних проблем, які постали перед Україною, є створення органічної системи, яка була б здатна на відміну від держави найбільш ефективно забезпечити розвиток країни, суспільства, особистості в певних сферах суспільного життя. Такою системою повинно бути громадянське суспільство, побудова якого для української держави є одним з основних завдань і знаходиться поки що на початковому етапі. Очевидно, що побудова громадянського суспільства може засновуватися на реалізації активного інноваційного потенціалу, а саме потенціалу активного, організуючого, творчого.

Отже, необхідно звернутися до політичної соціалізації, головним завданням якої є формування такої особистості. Розглядаючи політичну соціалізацію як процес становлення громадянина потрібно звернути увагу на такі аспекти, як його ставлення до держави, суспільства, професії, культури. Цілеспрямований вплив держави на розвиток суспільних процесів повинен визначати політичну соціалізацію як процес формування демократично орієнтованої особистості, яка вміє відстоювати свої соціально-політичні інтереси і права, має розвинену політичну свідомість і високу політичну культуру, активно бере участь у політичному житті країни, в якій проживає.

#### Література:

1. *Буряга В.* Проблеми соціально-економічної трансформації українського суспільства / В. Буряга // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1999. – № 4. – С. 70–77.
2. *Ворона В.* Громадська думка і масові настрої в Росії і Україні до і після фінансової кризи 1998 р. / В. Ворона, Є. Головаха, Н. Паніна // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 1999. – № 1. – С. 122–131.
3. *Гавра Д. П.* Исследование политических ориентаций / Д. П. Гавра, Н. П. Соколов // Социологические исследования. – 1999. – № 1. – С. 66–78.
4. *Гансова Е. А.* Суттєві цінності громадянської свідомості напередодні виборів Президента України / Е. А. Гансова // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса : Астропринт, 1999. – Вип. 5. – С. 22–26.
5. *Гедікова Н. Ф.* Политическая социализация личности в ходе демократизации украинского общества : дис. ... к.полит.н. : спец. 23.00.02 / Н. Ф. Гедікова. – Одесса, 1999. – 159 с.
6. *Гидденс Э.* Сознание, Я и социальное взаимодействие / Э. Гидденс // Философия и общество. – 2001. – № 2. – С. 35–59.
7. *Звіркowska В.* Парламентська культура в Україні: чинники, рівень і тенденції розвитку / В. Звіркowska // Людина і політика. – 2001. – № 4 (16). – С. 115–127.
8. *Иванов В. Н.* Информационное потребление и политические ориентации / В. Н. Иванов, М. М. Назаров // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 83–90.
9. *Козенюк А.* Політична духовність: структурні компоненти і політичний вимір структури / А. Козенюк // Нова політика. – 2000. – № 5. – С. 52–53.
10. Концепція громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності // Шлях освіти. – 2000. – № 3. – С. 7–13.

11. Красильникова О. В. Политические предпочтения возрастных групп / О. В. Красильникова // Социологические исследования. – 2000. – № 9. – С. 49–53.
12. Лебедев И. А. Политические ценности как сложный многомерный объект / И. А. Лебедев // Вестник Московского университета. – Серия 12. Политические науки. – 1999. – № 2. – С. 38–49.
13. Левченко О. Масова свідомість перехідної доби: українські реалії та перспективи / О. Левченко // Нова політика. – 1999. – № 6. – С. 20–22.
14. Макеев С. Современная Украина: гражданское сознание и политическое участие населения / С. Макеев // Політична думка. – 2000. – № 2. – С. 12–18.
15. Миронов А. Социально-гуманитарные знания и образование в постсоветском пространстве / А. Миронов // Социальный конфликт. – 2000. – № 1. – С. 52–56.
16. Мягков Ю. А. Эффект престижных имен в социологических опросах / Ю. А. Мягков // Политические исследования. – 2000. – № 6. – С. 82–93.
17. Оборотов Ю. М. Традиції та новації у правовому розвитку / Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юрид. л-ра, 2001. – 160 с.
18. Петухов В. В. Политические ценности и поведение среднего класса / В. В. Петухов // Социологические исследования. – 2000. – № 3. – С. 23–32.
19. Проскуріна О. Політична культура і соціальна дійсність / О. Проскуріна // Нова політика. – 2000. – № 2. – С. 63–66.
20. Резник Ю. М. Структура личности. Статусы-роли-диспозиции / Ю. М. Резник // Личность. Культура. Общество. – 2000. – Т. 2. – Вып. 4 (6). – С. 197–236.
21. Садчикова А. Образование и информационная культура / А. Садчикова. – 2000. – № 6. – С. 158–160.
22. Щеглов И. А. Политическая социализация личности и современный институциональный процесс / И. А. Щеглов // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 4. – С. 287–298.

*Надійшла до редколегії 31.01.2013 р.*

УДК 342.5:342.56

*І. Є. СЕВОСТЬЯНОВА*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДОВОЇ СИСТЕМИ**

*Обґрунтовано застосування поняття “правове регулювання державного управління” відносно діяльності органів судової влади.*

**Ключові слова:** регулювання, державне управління, судова система, судова практика.

*In the article application of concept “Legal adjusting of state administration” is grounded in relation to activity of organs of department judicial.*

**Key words:** adjusting, state administration, judicial system, judicial practice.

Становлення і розвиток незалежної в Україні судової влади, створення умов для швидкого і доступного судового захисту конституційних прав і свобод особи, підвищення професійного рівня суддівського корпусу об'єктивно вимагають створення ефективної судової системи, що відповідає умовам сприяння організації діяльності суддів, системи державного управління у сфері забезпечення діяльності органів правосуддя, формування умов для можливостей самостійного і неупередженого, позбавленого впливу з боку законодавчої і виконавчої гілок влади, здійснення судочинства в державі.

На стан реалізації правосуддя в Україні в сучасних реаліях впливають чинники недостатнього бюджетного фінансування, матеріально-технічного і соціально-побутового забезпечення суддів і працівників апаратів судів. При цьому особливо важливого значення набувають питання пошуку шляхів належної організації правосуддя в органах судової системи за допомогою інструментів модернізації відповідної системи забезпечення їх діяльності, раціонального розподілу наявних ресурсів та функціональних обов'язків між службовцями органів правосуддя.

Важливим є не тільки здійснення владного впливу на окремі елементи певної соціальної системи, але й створення необхідних організаційних умов щодо реалізації владних повноважень. І тому за своїм змістом воно не тотожне поняттю “державна влада” [6, с. 16]. Науковий аспект з'ясування шляхів удосконалення діяльності з організації роботи судової системи пов'язаний з практичним аналізом умов здійснення державного управління забезпеченням діяльності цих судів.

Звертаючись до аналізу сучасної наукової літератури, можна стверджувати, що з моменту здобуття незалежності Україною та побудови державної влади з урахуванням самостійності органів правосуддя, проблеми організації управління системою забезпечення діяльності судової системи поки залишаються поза увагою вчених.

На сьогодні рівень теоретичного забезпечення реалізації організаційного управління у сфері забезпечення діяльності судової системи в Україні порівняно низький. Тим не менш, практичному вдосконаленню значною мірою сприяє робота Верховного Суду України, Ради суддів України, Державної судової адміністрації України, знання та погляди провідних організаторів судової діяльності: В. Маляренка, В. Стефанюка, П. Пилипчука, М. Селівона, Д. Притики, В. Карабаня.

Фундаментальне значення у справі раціоналізації державного управління забезпеченням діяльності судів в Україні мають також й думки та пропозиції, сформульовані в роботах В. Авер'янова, С. Алексеєва, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Ківалова, Л. Ковалю, Ю. Козлова, Є. Кубка, Б. Лазарева, Н. Нижник, Г. Петрова, А. Селіванова, А. Стрижака, Ю. Тихомирова, М. Тищенко, В. Цветкова, Ю. Шемшученка, М. Якимчука, Ц. Ямпольської та ін.

Мета статті полягає в аналізі правового регулювання державного управління забезпеченням діяльності органів судової системи.

Актуальні завдання створення необхідних умов для ефективного державного управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції в Україні вимагають упорядкованого, послідовного та системно-логічного здійснення організаційних дій уповноваженими суб'єктами судового управління, що практично може бути досягнуто шляхом опрацювання основних моделей (правил) такої поведінки, тобто її правового спрямування і забезпечення [9, с. 18–33]. Слід відмітити, що правове регулювання наукою державного управління розглядається як невід'ємна частина, один із напрямків державно-управлінської діяльності [10, с. 8]. Г. Атаманчук з цього приводу зазначає: “будь-які прогалини (“білі плями”) у предметі правового регулювання управлінської діяльності знижують рівень управління, створюють управлінські “шуми”, ведуть до зловживань і свавілля... Сутність державного управління саме і полягає в тому, що управлінський вплив формується і реалізується не тоді, коли цього хтось бажає чи у когось виявилось таке прагнення, а тоді коли в ньому існує потреба в об'єктах, які управляються. Тому в повноваження суб'єктів державного управління повинні бути прописано юридично” [2, с. 208].

У Тлумачному словнику української мови категорія “регулювання” подається як упорядкування, керування чим-небудь, вплив на щось з метою внести порядок, правильність [15, с. 678]. С. Алексеев встановлює, що правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Особливості правового регулювання, на його думку, полягають у тому, що воно, по-перше, є різновидом соціального регулювання, має цілеспрямований, організований, результативний характер; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи юридичних засобів [1, с. 145–146].

Іншими словами, із загальнотеоретичних позицій виходить, що правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів і способів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, фіксації, охорони і розвитку відповідно до потреб суспільства [13, с. 11]. В. Лазарев додає, що це поняття обіймає як специфічну діяльність держави (нормотворчих органів), пов'язану з опрацюванням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх дійсності, так і діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, направлену на пошук й застосування засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, цілями, призначенням) [12, с. 145–146].

Звертаючись до положень науки управління, можливо встановити, що правове регулювання – це процеси упорядкування проявів суспільного життя, які виражають загальну волю, потреби і інтереси щодо реалізації прав і свобод особистості, завдяки правотворчій і нормозастосовчій діяльності державних органів. При цьому одночасно підкреслюється, що головним змістом правового регулювання державного управління виступає реалізація цілей забезпечення індивідуальних, національних і загальнолюдських солідарних інтересів [7, с. 445].

Професор Н. Нижник пояснює поняття “правове регулювання державного управління” як діяльність, направлену на забезпечення об’єктивно існуючого чи бажаного режиму функціонування управлінської системи [11, с. 83–84]. Схожу позицію займає Г. Атаманчук, який підкреслює, що “ця категорія передбачає діяльність держави з організації державних органів і встановлення правил їх роботи” [2, с. 207].

На думку Ю. Старілова, ідея про те, що управління державою і суспільством має здійснюватися відповідно до певних рамок, є однією із фундаментальних принципів суспільства, заснованого на правовій державі. Використання правових стандартів управління державно-організованим суспільством включає: діяльність інститутів у рамках встановлених законом цілей, повноважень; неприпустимість виходу за визначені законом межі компетенції; економічність і ефективність рішень, що приймаються; відкритість, прозорість, обґрунтованість управлінських актів; участь зацікавлених суб’єктів в процесі прийняття рішень; підзвітність і контроль в управлінській системі; можливість оскарження рішень [5, с. 46–47].

Таким чином, під поняттям “правове регулювання державного управління забезпеченням діяльності органів судової влади” можливо розуміти режим упорядкування, підтримання і розвитку функціонування управлінських відносин щодо організації і налагодження ефективної роботи суддів і працівників апаратів судів в Україні, надання їм достатніх матеріальних, фінансових, технічних, інформаційних та інших ресурсів для своєчасного і повного виконання службових функцій.

Аналізуючи діючу систему правового регулювання діяльності із забезпечення роботи органів судової системи, можливо з’ясувати, що існує чимало прогалин і недоліків, які заважають ефективному здійсненню функцій з організації функціонування органів правосуддя України. На сьогодні це недостатньо чіткий правовий статус суб’єктів управлінської діяльності в судовій системі; фактично, поза межами законодавчого регулювання залишаються питання фінансового, матеріально-технічного забезпечення судів; майже відсутнє будь-яке визначення процедур і правил здійснення організаційної роботи у сфері забезпечення функціонування судочинства. Актуально залишається проблема систематизації і упорядкування відповідного законодавства, піднесення його більш якісний рівень.

Якщо говорити про вдосконалення правового регулювання діяльності щодо організаційного керівництва судової системи, то одним із важливих напрямків в найближчому майбутньому має стати уточнення і деталізація прав й обов’язків керівників органів правосуддя в Законі України “Про судоустрій України”. Так, щодо повноважень голів місцевих судів, то вбачається доцільним доповнити статтю 24 цього Закону такими фактично здійснюваними, в тому числі й організаційними функціями, які одночасно будуть становити й відповідний нормативно визначений їх обов’язок, від якого неможливо ухилитися, як-то: безпосередній розгляд судових справ у якості судді; розподіл у порядку, встановленому законодавством, навантаження між суддями;

ведення особистого прийому та організація роботи суду з прийому громадян, розгляду їх пропозицій заяв і скарг; керівництво роботою апарату суду; розпорядження наявними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами органу правосуддя тощо [14, с. 157].

Однією із проблем функціонування судової системи в Україні тривалий час залишається недостатній рівень фінансового забезпечення. При цьому з року в рік, з огляду на реформування судової системи та об'єктивну потребу збільшення штату суддів за значного зростання обсягу звернень громадян до суду, державні видатки в розрахунку на одного суддю постійно зменшуються. Як відзначалося на V з'їзді суддів України, що відбувся в жовтні 2002 р., у доповіді заступника Міністра фінансів України, “частина видатків на здійснення правосуддя органами судової влади в загальному обсязі видатків державного бюджету за роки незалежності зростає з 0,3 % у 1992 р. до 1,1 % у 2002 р. При цьому протягом 10 років чисельність суддів збільшилася з 3199 до 7533, або в 2,4 рази, у т.ч. за 2 останніх – на 1860, або на 32,7 %. Відповідно зростає й кількість інших працівників судів. У міру надходження доходів до державного бюджету Міністерством фінансів виділяються кошти для задоволення найбільш невідкладних потреб судових органів, зокрема на створення належних умов для їх розміщення, придбання технічних засобів фіксування судового процесу, комп'ютерної техніки, меблів, канцелярського приладдя тощо” [4, с. 16].

Проблему фінансування судів неможливо вирішити без належного врегулювання означених питань на рівні законів України, адже відповідальні за це посадові особи (згідно з частиною другою ст. 6 Конституції України) можуть діяти тільки в межах і відповідно до приписів цих нормативно-правових актів. У той же час, звертаючись до положень Закону України “Про судоустрій України”, можливо виявити, що питанням фінансування органів правосуддя в ньому присвячено тільки ст. 120 і 121. До того ж, порядок розв'язання цих проблем не визначається й в інших законодавчих актах, зокрема в Бюджетному кодексі України. Існує об'єктивна практична необхідність у подальшому розвитку і вдосконаленні законодавчого регулювання у сфері фінансування судів України.

При вирішенні проблеми правового врегулювання процедур фінансування судової системи України, на нашу думку, можливо запозичити досвід, який сформовано в цій сфері у Російській Федерації, де діє спеціальний Федеральний закон “Про фінансування судів Російської Федерації” від 10.02.1999 р. № 30-ФЗ [16, с. 5]. Необхідно зазначити, що у ст. 2 цього Федерального закону закріплене не передбачене в законодавстві України достатньо важливе для забезпечення судової системи положення, відповідно до якого фінансування судів Російської Федерації у процесі виконання федерального бюджету здійснюється в повному обсязі за відповідними статтями видатків бюджетної класифікації на підставі федерального закону про федеральний бюджет на певний фінансовий рік.

Окрім того, у ст. 3 Федерального закону “Про фінансування судів Російської Федерації” встановлено й інше значиме для фінансування судової системи



правило, згідно з яким у випадку неперерахування коштів на фінансування судових органів у строк до 10-го числа поточного місяця або перерахування їх у неповному обсязі Конституційний, Верховний, Вищий арбітражний суд Російської Федерації, а також Судовий департамент при Верховному Суді Російської Федерації мають право списати ці кошти з рахунку Головного управління Федерального казначейства Міністерства фінансів Російської Федерації в безакцептному (безспірному) порядку відповідними інкасовими дорученнями.

У ст. 5 цього Федерального закону для Уряду Російської Федерації передбачена заборона при виконанні федерального бюджету використовувати свої повноваження для скорочення видатків на фінансування судів залежно від надходження коштів у дохідну частину федерального бюджету. Вважаємо, що означені положення можливо передбачити і в законодавстві України, зокрема у Законі України “Про судоустрій України” або під час прийняття Закону України “Про фінансування судової влади України”, адже вони виступають надійними гарантіями недопущення зловживань відповідними компетентними державними органами та їх посадовими особами при вирішенні питань фінансування судової системи.

Поряд із цим, іншим напрямком розвитку правового регулювання порядку здійснення діяльності із налагодження роботи судів виступає й необхідність оновлення підзаконного правового масиву щодо організаційного забезпечення судів та видання відповідних правових актів уповноваженими в наш час державними органами в цій галузі. Означена проблема виникла у зв’язку із передачею в 2002 р. функцій організаційно-матеріального забезпечення судової системи від Міністерства юстиції України до Державної судової адміністрації України. На сьогодні склалася ситуація, коли правові акти Міністерства юстиції України, які визначали питання діловодства, ведення бухгалтерського та статистичного обліку в судах, кадрового, інформаційного, технічного та іншого забезпечення судової системи не діють, а відповідні акти Державною судовою адміністрацією України прийняті ще не у всіх організаційних сферах.

У зв’язку з наведеним, слід відзначити, що Державною програмою організаційного забезпечення діяльності судів на 2003 – 2005 рр., що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2003 р. № 907, передбачено розроблення та видання Державною судовою адміністрацією України нормативних актів щодо порядку формування кадрового резерву на посади суддів, голів і заступників голів місцевих та апеляційних судів (пункт 4), інструкцій з діловодства у місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції, з ведення судами статистично-облікової документації, обліку кадрів суддів та працівників апарату судів, типових посадових інструкцій працівників апарату судів, порядку зберігання, відбору і передачі до архівних установ документів судів (п. 23). Крім того, цією Програмою Державній судовій адміністрації доручено також опрацювання проєктів Концепції національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату органів та установ судової системи (п. 1), Положення про типове приміщення суду з урахуванням

інженерно-технічних вимог, правил та процесуальної специфіки діяльності судів (п. 17), Положення про службу судових розпорядників (п. 24) [8, ст. 1197].

Розгляд питань щодо правового регулювання державного управління забезпеченням діяльності судової системи знаходиться в єдиній площині із вирішенням проблем підвищення рівня якості функціонування правосуддя в державі.

Удосконалення правового регулювання діяльності судової системи надалі має відбуватися шляхом одночасного здійснення перспективних і першочергових заходів.

До перспективних мають бути віднесені ті заходи, здійснення яких пов'язане із внесенням змін до Конституції з метою визначення стратегічних та ідеологічних пріоритетів судоустрою і судочинства. Зокрема, шляхом внесення змін до Конституції необхідно: усунути нечіткість формулювань і розбіжність між окремими положеннями Конституції щодо побудови і функціонування судової системи, чітко визначити організацію системи судів та органів, що забезпечують функціонування судової влади.

До першочергових належать заходи, які можна здійснити без внесення змін до Конституції і які перш за все спрямовані на подолання кризових явищ і негативних тенденцій у правосудді та якісне вдосконалення судочинства.

Потребує вдосконалення законодавство, яке регулює навчання суддівських кадрів, призначення й обрання на посади суддів. Процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності мають бути публічними і ґрунтуватися на засадах змагальності. Необхідно чітко визначити підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, виключити можливість використання цих процедур для незаконного втручання у процес правосуддя.

Потрібно вдосконалити законодавство, яке регулює підстави і порядок звільнення суддів із суддівських посад, установити законом порядок призначення суддів на адміністративні посади та дострокового звільнення з цих посад органами суддівського самоврядування; позбавити голів судів та їх заступників притаманних лише їм процесуальних повноважень і повноважень щодо розподілу судових справ; запровадити розподіл справ між судьями з допомогою технічних засобів; підпорядкувати органи Державної судової адміністрації України судовій владі, що підвищить їх відповідальність за належне організаційне забезпечення діяльності судової влади і соціальний захист суддів; вжити заходів для істотного поліпшення матеріально-технічного забезпечення діяльності судів, надання їм належних приміщень, забезпечення сучасною технікою, необхідними нормативними матеріалами; передбачити особливий порядок фінансування судової системи, перш за все процесуальних потреб судів, удосконалити та законодавчо закріпити порядок і систему оплати праці суддів та працівників апаратів судів; реформувати процесуальне законодавство з метою істотного зменшення навантаження на суди, підвищення оперативності та якості правосуддя [3].

Судова практика викликає необхідність теоретичного узагальнення існуючих організаційно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності органів правосуддя, розробки концепції ефективного здійснення державного управління в органах судової влади України.

Заключною стадією вдосконалення правового регулювання діяльності з державного управління забезпеченням судової системи має бути систематизація відповідних судово-управлінських норм, яка передбачає перегляд усієї чинної системи правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин.

## Література:

1. *Алексеев С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
3. Виступ голови Ради суддів України П. Пилипчука на IX з'їзді суддів України 13.10.2008 р. // Судова влада України. – Режим доступу : [http // www.court.gov.ua / 969076/3456546](http://www.court.gov.ua/).
4. Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 5.
5. *Галлиган Д.* Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
6. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления / Н. И. Глазунова. – М. : Юнити-Дана, 2002. – 551с.
7. Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
8. Державна програма організаційного забезпечення діяльності судів на 2003 – 2005 роки від 16 червня 2003 р. № 907 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25.
9. *Евграфов П. Б.* Законодательные акты СССР и их роль в укреплении социалистической законности / П. Б. Евграфов. – К. : УМК ВО, 1989. – 66 с.
10. *Керимова Т. В.* Социальный прогресс и управление / Т. В. Керимова. – М. : Политиздат, 1980. – 174 с.
11. *Нижник Н. Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 1995. – 208 с.
12. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2000. – 520 с.
13. *Погребной И. М.* Теория права : учеб. пособие / И. М. Погребной. – Х. : Основа, 2003. – 128 с.
14. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / А. А. Стрижак. – К. – 2005. – 184 с.
15. Глумачний словник української мови / за ред. проф. В. С. Калашника. – Х. : Прапор, 2002. – 992 с.
16. Федеральный закон “О финансировании судов российской федерации” от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ // Российская газета. – 1999. – № 31. – 18 февраля.

УДК 35.072.3

О. О. САЛІЄНКО

## КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто проблеми ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Досліджено систему критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також визначено практичні аспекти застосування цієї системи.*

**Ключові слова:** критерії, ефективність, механізм взаємодії, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади.

*The article considers the problems of the effective mechanism of interaction of bodies of legislative and Executive authorities. Examines the system of criteria of efficiency of the mechanism of interaction of bodies of legislative and Executive power in Ukraine, as well as the practical aspects of the implementation of the system.*

**Key words:** criteria, effectiveness, mechanism of interaction, the bodies of legislative power, Executive power bodies.

Останнім часом особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності механізму взаємодії органів державної влади в управлінському процесі. Суперечливість і складність суспільного життя потребують прискорення проведення в Україні державно-правової реформи, науковим забезпеченням якої передбачається проведення теоретичних досліджень щодо переосмислення понять “ефективність механізму взаємодії”, визначення критеріїв оцінки та шляхів підвищення ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Взаємодія органів законодавчої та виконавчої влади є об’єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Визначенню критеріїв, показників і методів та оцінки ефективності державного управління присвячено праці таких науковців, як: Л. Приходченко, А. Мельник, О. Оболенського, А. Васіна, Л. Гордієнко, Л. Лисакової, В. Загорського, Л. Пал, Б. Савченко, Ю. Бажал, Р. Рудницької та ін.

Разом з тим аналіз зарубіжних і вітчизняних здобутків констатує відсутність єдиних критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Крім того, необхідним є чітке визначення поняття “критерій”, орієнтованого на процес управління.

Метою даної статті є визначення поняття ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також визначення того, які існують критерії ефективності механізму взаємодії цих органів влади.

Механізм взаємодії як складна та багатопланова категорія потребує наявності необхідних взаємозв'язків між складовими його елементами, які підтримуються впливом внутрішніх і зовнішніх ресурсів, що відповідають за ефективність механізму взаємодії.

Визначення ефективності у процесі взаємодії є досить складним, оскільки сам процес базується на компонуванні багатьох чинників різної спрямованості: економічної, політичної, правової, організаційної, психологічної та багатьох інших. Пріоритетну роль у встановленні ефективності механізму взаємодії відіграють методи досягнення поставленої мети. Мету механізму взаємодії можна розглядати як створення найсприятливіших умов для формування принципу поділу влади та встановлення правових форм взаємодії між гілками державної влади.

Тому рівень розвитку сучасного суспільства безпосередньо залежить від форм і методів організації структури та функцій державних органів й ієрархічного розподілу службових повноважень між ними. Однак не завжди враховується думка американських дослідників, що “ефективність насамперед залежить від соціального середовища, в якому здійснюється управління” [5].

Ефективність механізму взаємодії – це характеристика результативності цілеспрямованої взаємодії між органами законодавчої та виконавчої влади, що відбивається власне в управлінській діяльності. Оптимальною взаємодією є така система, в межах якої досягнення цілі супроводжується затратами, порівняними з можливими вигодами наступаючих щодо органів законодавчої та виконавчої влади.

Оскільки ефективність є складним і багатоаспектним явищем, то, на думку Л. Приходченко, ефективність механізму визначається “внутрішнім та зовнішнім оцінюванням” [11]. Зовнішню оцінку ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади дають різні суспільні інститути: громадяни, громадські об'єднання, державні структури. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності механізму взаємодії містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів та територіальних громад.

Також важливим засобом аналізу й оцінки ефективності механізму взаємодії завжди виступає громадська думка, практично проходить зіставлення, порівняння рівня і результатів з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей [12].

Внутрішнє оцінювання здійснюється власними силами державних органів влади, цей процес визначення результативності можна назвати самооцінюванням.

Цікавим є підхід до визначення оцінки ефективності Л. Лисакової та Л. Приходченко [7; 11]. Автори розрізняють три види оцінки: попередня, поточна та підсумкова. Попереднє оцінювання здійснюється на стадії

планування процесу взаємодії, створення програм, проектів. Поточна оцінка здійснюється безпосередньо під час здійснення державноуправлінської діяльності, що сприяє виявленню недоліків на початковому етапі та швидкому їх усуненню, з метою подальшого покращення діяльності органів державної влади. Підсумкове оцінювання характеризується визначенням наслідків та результатів взаємодії, порівнянням поставлених та виконаних завдань. Значення попереднього, поточного та підсумкового оцінювання виражається в досвіді та можливості покращити в подальшому процес державноуправлінської діяльності.

Для визначення ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади необхідно визначити критерії, за якими можна визначати результативність управлінської діяльності.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття “критерій” як мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповідності об’єктивній дійсності; ознака чи сукупність ознак; підстава для оцінки, визначення кваліфікації чогось [6].

Отже, критерії ефективності механізму взаємодії є єдиним засобом оцінки системи взаємних відносин і сукупності процесів у співпраці між парламентом та урядом.

Критерії ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади – це якісна сторона отриманого результату. Механізм взаємодії – це процес, який завжди є результативним, однак може бути як ефективним, так і навпаки. Визначення критеріїв механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади надають змогу звести державно-управлінську діяльність до позитивних результатів.

Комплексний набір критеріїв ефективності механізму взаємодії органів влади формується з урахуванням двох напрямів оцінки її функціонування: за ступенем відповідності досягнених результатів установленими цілями організації та за ступенем відповідності процесу функціонування системи об’єктивним вимогам до його змісту, організації та результатів [10].

На наш погляд, визначення критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади дає змогу досліджувати якісну характеристику як взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади, так і взаємодію усіх трьох гілок, які утворюють єдину державну владу.

Узагальнивши різні наукові підходи до визначення критеріїв ефективності в державному управлінні, на наш погляд, система критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади включає:

1. Рациональність структури та функцій влади. Для сучасної України необхідною умовою підвищення ефективності державної влади є її поділ на три гілки та чітке розмежування повноважень кожної з них. Тим самим це забезпечує взаємодію між органами законодавчої та виконавчої влади на усіх управлінських рівнях. В умовах сучасної політичної ситуації ми спостерігаємо згоду багатьох політичних лідерів щодо розробки дієвого та ефективного механізму поділу

влади, заснованого на юридичній рівності влад, “відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла підвестись над іншими” [15].

На сьогодні головною умовою ефективної державної політики є забезпечення механізму взаємодії між різними складовими влади, що реалізується через підтримку складових влади зі сторони глави держави. Лише тісна співпраця парламенту, уряду та президента є єдиним засобом виведення держави з політичної кризи. Однак лише бажання співпрацювати недостатньо, необхідним є внесення радикальних змін до чинної Конституції України, яка б закріпила на конституційному рівні необхідні “бар’єри для будь-яких спроб втручання” [16] гілок влади в прерогативи іншої влади, а тим самим запобігаючи розколу самої держави.

Однак практичний досвід діяльності політичних лідерів свідчить про розходження між словом і ділом, що породжує численні конфліктні зіткнення інтересів різних політичних сил, гальмування механізмів їхньої взаємодії та неминуче посилення політичної кризи в державі. Усі зміни, які в подальшому будуть відбуватися в корегуванні розподілу меж повноважень між гілками влади, повинні бути продуманими, послідовними та усувати правові недоліки, залишені попереднім правлінням одне для одного.

2. Законність взаємодії органів державної влади. У своїй діяльності органи виконавчої та законодавчої влади повинні керуватися лише Конституцією та законами України, це означає що органи державної влади можуть вступати між собою у взаємозв’язки лише в межах, передбачених чинним законодавством України. За іншого випадку наслідки такої взаємодії можуть призвести до підриву основ конституційного ладу держави. Взаємовідносини парламенту та уряду втрачають будь-який сенс, коли вони не підкріплені правовими нормами. Особливе місце в підтриманні законності взаємодії органами законодавчої та виконавчої влади належить контрольним механізмам, “які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам” [9]. Законність є базовою конституційною вимогою в механізмі взаємодії парламенту та уряду, тому запровадження системних заходів контрольним механізмом здійснюється через внутрішній і зовнішній державний контроль. Зовнішній контроль ми розглядаємо через призму громадського контролю. У цьому сенсі мається на увазі контроль з боку громадянського суспільства. Особливість громадського контролю полягає в тому, “щоб не допустити дій контрольованих суб’єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб’єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки” [8]. Правову основу такого контролю складає Закон України “Про звернення громадян” [1], що надає право кожному громадянину на звернення до органів державної влади із зауваженнями, скаргами, пропозиціями. Так само до суб’єктів зовнішнього контролю ми відносимо ЗМІ, які неофіційно вважають четвертою – наглядовою гілкою влади. Закон України “Про інформацію” [2] зобов’язує органи державної влади інформувати про свою діяльність засоби масової

інформації через запит та встановлює відповідальність за невиконання такого обов'язку. Повноваженнями зовнішнього контролю наділені й органи місцевого самоврядування. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, територіальні громади здійснюють свої контролюючі повноваження у формі громадських слухань, у ході яких вони можуть заслуховувати, вносити пропозиції та піднімати питання на розгляд щодо порушення чинного законодавства органами виконавчої влади [3]. Не менш значущим суб'єктом зовнішнього контролю за процесом взаємодії парламенту та уряду є судова інстанція, що відповідає не лише за законність процедури прийняття правового акту управління, а й за законність його виконання та втілення в життя.

Внутрішній контроль за законністю механізму взаємодії парламенту та уряду розглядаємо з позиції здійснення контролю самими органами влади: законодавчими, виконавчими та їх посадовими особами. Внутрішній контроль у механізмі взаємодії може здійснюватись як за ініціативою самих органів законодавчої чи виконавчої влади (комітетів, тимчасових комісій парламенту, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, окремих депутатів, міністрів, державних адміністрацій), так і за зверненням інших органів – президента, органів судової влади, звернення громадян та інших. Здійснення внутрішнього контролю в механізмі взаємодії здійснюється через контроль у сфері правотворчості, фінансовій сфері, виконання управлінських рішень. Внутрішній контроль спрямований на вдосконалення механізму взаємодії парламенту та уряду, забезпечення законності прийнятих рішень і досягнення високих показників при їх реалізації в державному управлінні.

3. Професіоналізм державних службовців, що займають посади в органах законодавчої та виконавчої влади. Невід'ємною складовою ефективного механізму взаємодії органів державної влади є високий рівень професійної та загальної політико-правової культури, що виражається в умінні співпрацювати з різними політичними силами, прийняття раціональних рішень, попередження та розв'язання будь-яких конфліктних ситуацій в державноуправлінському процесі. Реалії політичного життя в Україні свідчать про потребу рішучих, вольових та компетентних державних службовців. Основні критерії прийняття фахівців до органів влади повинні зводитись до: “готовності служити державі, а не кон'юктурним цілям, патріотизм і, безперечно, професійність” [13]. На нашу думку, ці критерії є лише формальними, та практично не використовуються при формуванні складу органів як законодавчої, так і виконавчої влади. Серед представників парламенту та уряду присутня значна кількість людей, що не мають не лише професійної політичної культури, а й взагалі морально-етичних цінностей. Загальновідомо, що політичні лідери прагнуть отримати посаду в органах державної влади з метою використання влади в своїх власних інтересах для збільшення своїх прибутків або “приєднання до еліти” [14], що є досить престижним. За таких мотивів ефективна взаємодія між фахівцями парламенту



та уряду можлива лише в одному випадку – коли їх особисті інтереси збігаються з інтересами народу. Для підвищення рівня професіоналізму державних службовців, що займають посади в органах законодавчої та виконавчої влади пропонуємо проведення семінарів, симпозіумів, зарубіжних стажувань з метою навчання мінімальних знань як парламентської діяльності, так і урядової. Практична реалізація даного питання потребує його подальшого дослідження науковцями та бажання самих фахівців парламенту та уряду навчатися й витратити зайвий час для отримання необхідних азів в урядовій та парламентській діяльності.

4. Витрати часу на вирішення управлінських питань взаємодії і здійснення самого процесу взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Цей час витрачається на внутрішню діяльність, спрямовану на визначення принципів, форм взаємодії парламенту та уряду, прогнозування результатів такої взаємодії. Чим менші витрати часу на управлінські процедури тим більший показник ефективності. Даний критерій визначається як ринковий принцип “витрати – результати”. У сучасних умовах політичної нестабільності від того, наскільки швидко та грамотно прийняте рішення між парламентом та урядом, залежить ефективність усього державноуправлінського процесу. Постійне відкладання практичного розгляду проблемних питань між законодавчою та виконавчою владою сприяє нестабільності та невизначеності в механізмі їх взаємодії. Небажання йти на компроміс неприпустимо в умовах подальшої розбудови демократичної та правової держави. Багато зауважень викликають темпи як прийняття законів парламентом, так і темпи їх виконання органами виконавчої влади. Ці темпи не відповідають сучасним вимогам суспільства. Без уваги не залишається ще й якість прийняття та виконання законів. Так, наприклад, Верховною Радою було прийнято Закон України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” у 1997 р., що передбачав обов’язкову виплату державою компенсаційних виплат громадянам, які виникли в результаті знецінення грошових заощаджень, поміщених в державні цінні папери, куплені в установах Ощадного банку СРСР, що діяли на території України [4]. При цьому реальні компенсаційні виплати були розпочаті Кабінетом Міністрів лише з червня 2012 р. Значна кількість часу знадобилась уряду для реалізації правотворчої діяльності парламенту, на створення єдиної програми виплат. Такі “швидкі” темпи виконання законів свідчать про незлагодженість політики між парламентом та урядом. Неправильним було б звинувачувати лише органи виконавчої влади в неспроможності швидко реалізовувати закони та досягати практичних результатів, які у них передбачені. Хоча на органи виконавчої влади і покладено основну відповідальність за проведення реформ, але, на нашу думку, лише злагоджена політика обох гілок державної влади забезпечує ефективний процес управління, в якому законодавча влада повинна приймати закони лише тоді, коли органи виконавчої мають реальну можливість їх своєчасного виконання.

5. Легітимність законодавчої та виконавчої органів влади. Легітимність розглядається як “довіра та виправдання влади”, забезпечення існування

демократичних механізмів у суспільстві, атмосфера порозуміння двох сторін – органів влади та населення. Головна умова процвітання демократичної форми інституціоналізації суспільно-політичного життя – побудова взаємозв'язків між парламентом та урядом, спрямування їх діяльності на визнання народом управлінських повноважень та підтримка владних структур. Зниження рівня легітимності влади сприяє виникненню конфліктогенних умов для реалізації принципу поділу влади та взаємодії її складових. За даними опитування проведеного в м. Харкові станом на вересень 2012 р., рівень довіри населення України до органів законодавчої та виконавчої влади є досить низьким, так з числа опитуваних (100 осіб) лише 14 % висловили повну довіру до представників парламенту та уряду, а 86 % – зовсім не довіряють їм. Причини такої недовіри опитуванні визначають як: процвітання корупції, низький рівень професійності, некомпетентність, нездатність прислуховуватись до потреб та інтересів населення, використання влади для своїх корисливих інтересів, проведення непрозорої політики, небажання представників влади працювати на благо суспільству та інші. Однак, більшість опитуваних, а саме 67 %, не втрачає надію на підвищення професійності органів законодавчої та виконавчої влади, що в свою чергу сприятиме демократичному розвитку суспільства та держави.

У розробці представлених критеріїв ми виходили з можливості їх практичного застосування в державноуправлінському процесі, тому визначенні критерії дають можливість здійснити якісні та кількісні виміри на всіх стадіях взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Отже, лише з визначенням критеріїв оцінки ефективності механізму взаємодії парламенту та уряду можна сформулювати поняття ефективності такого механізму взаємодії. Ефективний механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні – це система взаємних відносин парламенту та уряду, що спрямована на виявлення та попередження цілого ряду проблемних питань в економічній, суспільно-політичній, соціально-культурній, державно-правовій та інших сферах життя суспільства.

#### Література:

1. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 48. – С. 650.
2. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 47. – С. 256.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
4. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : Закон України від 17 січня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 8. – С. 61.
5. *Василенко І. А.* Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина / І. А. Василенко. – К., 2006. – 207 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.

7. *Лисакова Л.* Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності / Л. Лисакова // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2009. – № 2.

8. *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / Е. А. Маштакова. – Ростов-н/Д., 2000. – 29 с.

9. *Мельник А. Ф.* Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

10. *Понеделков А. В.* Формирование путей рекрутации административно-политических элит в современной России / А. В. Понеделков, А. М. Старостин // Власть. – 2007. – № 6. – С. 5–7.

11. *Приходченко Л.* Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Л. Приходченко // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – С. 3–12.

12. *Приходченко Л.* Щодо сутності поняття “ефективність” в системі демократичного врядування / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2007. – № 3. – С. 57–65.

13. *Словська І. Є.* Професійність народних депутатів України як засіб підвищення довіри до парламенту / І. Є. Словська // Юридичні і політичні науки. – К., 2011. – № 53. – С. 191.

14. *Словська І. Є.* Професійність народних депутатів України як засіб підвищення довіри до парламенту / І. Є. Словська // Юридичні і політичні науки. – К., 2011. – № 53. – С. 192.

15. *Шахов В. А.* Система стримувань та противаг як гарантія демократії / В. А. Шахов // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 240.

16. *Шахов В. А.* Система стримувань та противаг як гарантія демократії / В. А. Шахов // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 245.

*Надійшла до редколегії 21.11.2012 р.*

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 35.085

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

### ТОЛЕРАНТНІСТЬ ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

*Уточнено правові засади толерантної поведінки державних службовців. Систематизовано основні характеристики толерантності та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правових норм з відповідною сферою регулювання.*

**Ключові слова:** державний службовець, право, правовідносини, толерантність, толерантна поведінка.

*The article is devoted to clarifying the legal framework tolerant behavior of civil servants. Systematizes the main characteristics of tolerance and formulated proposals to improve the legal provisions relevant areas of regulation.*

**Key words:** civil servant, law, legal, tolerance, tolerant behavior.

Толерантність у загальному вигляді визначається як терпимість до чужих думок, вірувань і поведінки. У сучасних умовах питання толерантності набуває особливої актуальності, що першочергово пов'язується з потужними імпульсами глобалізаційних процесів. Глобалізація як доволі суперечливе явище сприяє інтенсивному доланню соціокультурних бар'єрів, водночас загострюючи проблему ідентичності різних культур і народів. За таких підстав посилюється значущість удосконалення державно-управлінських відносин, а також реформування здійснення публічної політики. Одним з нагальних завдань сучасного українського державотворення є сприйняття європейських принципів належного врядування, що прямим чином пов'язано з модернізацією державної служби. Остання, у свою чергу, базується окрім іншого й на методології толерантності.

Аналіз проблеми толерантності дозволяє більш повноцінно з'ясувати і особливості сучасних концепцій громадянського суспільства. Не випадково у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженій Указом Президента від 24 березня 2012 р., наголошено на тому, що розбудова громадянського суспільства в Україні має окрім іншого базуватися і на створенні умов для різноманіття суспільних інтересів [13].

До концепту толерантності все частіше звертаються представники багатьох суспільствознавчих дисциплін, відзначаючи важливу роль міжособистісного

спілкування в розиткові суспільних відносин (Є. Бистрицький, Д. Буджишевський, І. Валерстайн, П. Гречко, Р. Інглхарт, В. Кремень, Дж. Маркус, Б. Рієрдон, П. Рікер, Дж. Суліван та М. Уолцер). Толерантність, як правило, протиставляється “подвійним стандартам”, жорстокості та конфліктності в суспільній взаємодії. Сучасний дискурс на теми толерантності неможливо уявити і поза напрацюваннями на тему морально-етичних засад міжнародних відносин, адже мова в даному відношенні йде про критерії та своєрідні стандарти світової політики. В. Гуторов, наприклад, толерантність називає “універсальною цінністю світової політики”, протиставляючи їй тенденцію до “ескалації конфлікту” [3, с. 49]. Останнім часом зазначена проблематика аналізується і фахівцями в галузі державного управління. І. Хожило, зокрема, стверджує: “Толерантність є неодмінним атрибутом фахової діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (політиків, народних депутатів та ін.), невід’ємною ланкою в професійній взаємодії органів влади з громадськістю” [16].

Поняття толерантності на перший погляд видається простим і безпроблемним, проте лише на перший погляд. На сьогодні накопичено значний потенціал урегулювання різнобічних ситуацій на основі толерантності та взаємоповаги, але це ще не стало підставою для згоди всіх зацікавлених осіб щодо формулювання якогось загально прийнятого визначення даного суспільного явища. В. Мельник стверджує, що такі спроби приречені на поразку, вказуючи на “багатозначність і полісемантичність можливих рецепцій цього феномена, багатоплощинність його реалізації та умовність визначення меж” [14, с. 6–7].

Зазначені сентенції першочергово стосуються, очевидно, питання “мінімальних стандартів”, навколо яких і має вестися подальший дискурс на теми толерантності. У цьому сенсі непересічне значення має відводитися правовим засадам толерантності, чи, відповідно до тематики даного дослідження, правовим засадам толерантності як принципу поведінки державного службовця та посадової особи органів місцевого самоврядування.

Метою роботи є систематизація напрацювань з толерантності, а також уточнення правових засад толерантної поведінки державних службовців.

Сучасне праворозуміння базується, окрім іншого, на складній сукупності природного та позитивного права. У такому розумінні закладено значний державотворчий потенціал, адже мова в даному відношенні йде не лише про сукупність правових норм, а й про ціннісний потенціал розвитку правовідносин. Принципи ж толерантності та справедливості, які щільно пов’язані між собою, мають вважатися основоположними критеріями такого розвитку. Власне й етимологічний аналіз свідчить про те, що справедливість (*justitia*) та право (*jus*) знаходяться в одній аксіологічній системі координат. “Діяти справедливо, – стверджує В. Нерсисянц, – означає діяти правомірно, відповідно до загальних і рівних вимог права” [12, с. 8].

Проте, очевидно, наявні правові норми деякою мірою не відповідають заявленим стандартам. У підрозділі 2.6. “Загальних правил поведінки державного службовця” від 4 серпня 2010 р. толерантність і повага до різних релігійних

організацій віднесені до загальних обов'язків посадових осіб [9]. У ст. 9 Закону України “Про правила етичної поведінки” від 17 травня 2012 р. підкреслено: “Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, толерантно і з повагою ставляться до політичних поглядів, ідеологічних та релігійних переконань інших осіб” [2]. Водночас, відповідно до ч. 12 п. 1 ст. 10 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 1 липня 2010 р., одним із завдань політики у гуманітарній сфері визначається “забезпечення умов для формування толерантного суспільства, гарантування свободи совісті та віросповідання” [1]. А це, у свою чергу, свідчить не лише про деяку суперечність правових норм з відповідною сферою регулювання, але й про наявні проблеми у визначенні рівня толерантних відносин в Україні.

Опрацювання правових засад толерантності у сфері публічної служби має ґрунтуватися, окрім іншого, і на детальному аналізі сутності та характеристик толерантності як суспільного феномену.

В англійській літературі фігурують два споріднені терміни: “toleration” і “tolerance”. “Toleration” у широкому сенсі, означає терпіння. Терпіти – означає мимоволі допускати, миритися з існуванням когось чи чогось. Терміну ж “tolerance” властива більша міра визначеності. У тлумачних словниках він виглядає приблизно так: толерантність – це визнання і повагу інших поглядів, переконань, традицій, стилів і практик життя без внутрішньої згоди з ними [5, с. 174]. Відтак толерантність у загальному вигляді означає здатність сприймати щось, не схвалюючи цього. На індивідуальному рівні – це здатність сприймати без агресії думки та особливості поведінки, які відрізняються від власних; на груповому рівні – це поважання “іншості” в усіх проявах життя соціуму.

Толерантність є складною історичною категорією, яка з часом зазнала певної модифікації. Толерантність як явище зародилася в епоху античності, що відкрила світу інститут громадянства та пов'язану з цим систему цінностей – свободи, рівності, поваги до людської особистості та індивідуальності. Проте традиційно вважається, що історично першою формою толерантності була віротерпимість, ідеї якої відображено в етичному вченні раннього християнства. Та й власне компроміс католиків з протестантами можна вважати першим практичним досвідом суспільної толерантності.

Особливо слід відзначити, що проблема впровадження ідеї толерантності в суспільну свідомість набула нової якості в часи становлення держави сучасного типу та формування концепту верховенства права. Право ставало не лише засобом реалізації волі пануючої верхівки населення, але й формальною основою захисту толерантності. І. Кант, розвиваючи природно-правову інтерпретацію прав людини, стверджував: “Право як гарант терпимості – це сукупність умов можливості такого мирного співіснування, коли “волевиявлення однієї особи сумісне з волевиявленням іншої з погляду загального закону волі” [11, с. 253].

Особливого значення дотримання принципів толерантності набуває в умовах сучасного інформаційного суспільства, яке окрім іншого характеризується значним ущільненням соціуму та якісно новим рівнем комунікативної взаємодії. “Сучасна толерантність, – за оцінкою Є. Бистрицького,

– це терпимість у ситуації паралельного існування з усім культурно та суспільно іншим без насильницького уподібнення або ототожнення” [4, с. 111]. Водночас все частіше мова йде про значний демократичний потенціал толерантних відносин між людьми. Як стверджує, зокрема, М. Уолцер, “толерантність стосовно інших і толерантність щодо себе... це дія всіх демократичних громадян” [15, с. 9]. Р. Інглхарт взагалі наполягає на тому, що економічний прогрес приводить до демократії, а демократія – до толерантності в усіх її проявах (буквально стверджуючи, що “демократія робить людей здоровими, щасливими та такими, що довіряють одна одній” [10, с. 126].

Сучасне розуміння толерантності базується на взаємній повазі людей, розумінні та сприйнятті характеру полікультурного суспільства, а також різнобічних форм самовираження та самовиявлення людської особистості. Формуванню толерантності сприяють знання, відкритість, спілкування та свобода думки, совісті і переконань. До її сучасних особливостей відноситься й активна життєва позиція, яка нерозривно пов’язана з поняттями “консенсус” і “компроміс” [13, с. 17–177]. Як стверджує, зокрема, Д. Буджишевський, істинно толерантна людина переконана в тому, що кожен має право захищати за допомогою раціональних аргументів власне розуміння цінностей [6, с. 48]. Формування толерантності – це також виховання і самовиховання.

Водночас доволі гострою є проблема меж толерантності. У сучасній літературі вона охарактеризована таким чином: “Чи мусимо ми терпіти те, чого не можна терпіти?” [15, с. 95]. Це, стосується, зокрема, непримиренного відношення до проявів расизму, ксенофобії та агресії. У “Декларації принципів толерантності” (прийнятою ЮНЕСКО 16 листопада 1995 р.) спеціально наголошується на тому, що “толерантність – це обов’язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму (у тому числі культурного плюралізму), демократії та правопорядку; і що толерантність “не означає терпимого ставлення до соціальної несправедливості, відмови від своїх або поступки чужим переконанням” [7]. У сучасній літературі з проблем толерантності все частіше увага акцентується на нетерпимості до зазіхань на права індивідів, а також на необхідності спротиву “злу” у всіх його проявах. За деякими ж оцінками, толерантність якраз і “виникає саме в ситуації усвідомлено негативного ставлення до певного явища” [8, с. 58–59].

Відтак, до основних критеріїв та характеристик толерантності можна віднести:

- доброзичливе ставлення до оточуючих, співпереживання, адекватне уявлення про внутрішній світ іншої людини;
- відмову від агресивності у будь-яких проявах;
- соціальну активність, почуття учасника соціуму, відчуття власної відповідальності за поступки близьких та оточуючих;
- відданість принципам демократії, плюралізму та правопорядку;
- творчість і самовиховання, відмову від стереотипів, здатність до вдосконалення взаємодії з оточуючими під впливом зміни обставин та настроїв;
- почуття міри, відмову від нав’язування іншим власної позиції;
- неприйняття соціальної несправедливості та зверхності у будь-яких проявах.

Отже, толерантність є активною життєвою позицією та психологічною готовністю до порозуміння з носіями неподібних поглядів з метою позитивної соціальної взаємодії. Чітке формулювання та дотримання принципів толерантності має непересічне значення і для сфери державно-управлінських відносин, зокрема в контексті уточнення етичних засад державної служби. Тематична насиченість поняття “толерантність” певною мірою дисонує з надміру звуженим тлумаченням толерантної поведінки державного службовця, що слід вважати підставою для вдосконалення правових норм з відповідною сферою регулювання (робоча назва “Державний службовець має толерантно ставитися до колег та громадськості, водночас не допускаючи проявів расизму та зверхності за будь-якими іншими ознаками”).

#### Література:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
2. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1739.
3. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
4. Бистрицький Є. Конфлікт культур і методологія толерантності / Є. Бистрицький // Філософська думка. – 2011. – № 4.
5. Гречко П. О границах толерантности / П. Гречко // Свободная мысль – XXI. – 2005. – № 10. – С. 173–182.
6. Гуторов В. А. Толерантность как универсальный ценностный фактор мировой политики? / В. А. Гуторов // Вестник Московского университета. – Серия 12. Политические науки. – 2012. – № 3. – С. 46–51.
7. Декларация принципов толерантности : Утверждена резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 г. – Режим доступа : <http://www.tolerance.ru/declar.html>.
8. Довгополова О. Историчний аспект толерантності: виникнення, трактування, застосування : [кол. монографія] / О. Довгополова // Толерантність як соціально-культурний феномен: світоглядно-методологічний аспект ; за заг. ред. д.філос.н., проф. В. П. Мельника. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2012. – С. 34–60.
9. Загальні правила поведінки державних службовців від 04.08.2010 р. № 214 (із змінами) // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
10. Инглхарт Р. Культура и демократия / Р. Инглхарт // Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу ; под ред. Л. Харрисона и С. Хантингтона ; пер. с англ. А. Захарова. – М. : Московская шк. политич. исслед., 2002. – С. 106–128.
11. Кант И. Метафизика нравов в двух частях / И. Кант // Кант И. Собр. соч. в шести томах. – М. : Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 2. – С. 107–438.



12. *Нерсесянц В. С.* Типология правопонимания / В. С. Нерсесянц // Право и политика. – 2001. – № 10. – С. 4–14.
13. *Романенко Л. М.* Лики российской толерантности. Размышления участницы симпозиума / Л. М. Романенко // Полис. – 2002. – № 6. – С. 175–180.
14. Толерантність як соціально-культурний феномен: світоглядно-методологічний аспект : [кол. монографія] / за заг. ред. д.філос.н., проф. В. П. Мельника. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2012. – 330 с.
15. *Уолцер М.* Про толерантність / М. Уолцер ; пер. з англ. М. Лупішко. – Х. : Вид. гр. “РА – Каравела”, 2003. – 148 с.
16. *Хожило І. І.* Толерантність як складова професійної компетентності публічного службовця / І. І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика [Електр. зб. наук. пр.]. – 2010. – Вип. 2 (4). – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010\\_2/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_2/index.html).

*Надійшла до редколегії 28.12.2012 р.*

УДК 316.77:352/354

*О. Б. КОРОТИЧ*

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЛОВОГО СПІЛКУВАННЯ КЕРІВНИКІВ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ**

*Розглянуто підходи до підвищення ефективності ділового спілкування, яке відіграє значну роль у діяльності керівників державних інституцій. Пріоритетно увагу проведено до ділової бесіди та проголошенню впливової промови.*

**Ключові слова:** ділове спілкування, державна інституція, ділова бесіда, складання доповіді, проголошення промови.

*The approaches to improve business communication, which plays a significant role in the activities of managers of state institutions. Most attention is paid to the business conversation and proclaiming influential speech.*

**Key words:** business communication, state institution, business conversation, compiling reports, proclamation speech.

Практика сучасних інтеграційних процесів, входження України в систему міжнародних економічних, політичних і культурних зв'язків висувають підвищені вимоги до керівників державних інституцій, як до державних управлінців світового рівня. Особливе значення у теперішніх умовах надається рівню комунікативної компетентності, що характеризується, за Д. Чернілевським умінням представити себе та свою організацію, виступити з усним повідомленням, коректно вести діалог; володінням різними видами мовної діяльності, прийомами дій у різних ситуаціях спілкування; наявністю

позитивних навичок спілкування в полікультурному, поліетнічному й багатоконфесійному суспільстві [6, с. 16].

Тим не менше, при опитуванні службовців майже 34 % з них відзначають дефіцит знань з культури ділового спілкування [2, с. 2], що доводить актуальність проведення досліджень щодо пристосування методів ефективного спілкування до умов державних інституцій, необхідність поширення інформації з цього приводу та доцільність формування відповідних навичок у керівників органів державної влади й місцевого самоврядування, а також їх підрозділів.

Проблему підвищення ефективності ділового спілкування досліджували В. Бебик, Г. Бороздіна, М. Василик, Н. Драгомирецька, Г. Осовська, Г. Почепцов, Є. Ромат, С. Самигін, Л. Столяренко, С. Хаджирадева, Ф. Шарков, В. Шепель та ін. Тим не менше, низка теоретичних і практичних питань, пов'язаних з використанням ефективних методів організації та реалізації ділового спілкування як важливої складової діяльності керівників державних інституцій, розглядаються відокремлено один від одного, тоді як доцільним є комплексне застосування сучасних напрацювань у цій галузі.

Метою даної роботи є узагальнення широкого кола теоретичних розробок і методичних рекомендацій з підвищення ефективності ділового спілкування, що можуть бути використані в діяльності керівників державних інституцій у процесі проведення нарад, співбесід і переговорів, а також при підготовці та проголошенні доповідей.

Роль спілкування в життєдіяльності будь-якої людини та суспільства в цілому може бути представлена складовими цього важливого явища, які виділяє Г. Осовська: формування та розвиток особистості; розвиток суспільства та суспільних відносин; соціалізація особистості; створення й розвиток суспільних способів взаємодії людей; соціально-психологічна адаптація людей; обмін емоціями; навчання, передача вмінь та навичок; обмін інформацією; обмін діяльністю; формування ставлення до себе, до інших людей і суспільства в цілому [4, с. 7].

За ступенем включення суб'єкта до сфери предметної діяльності розрізняють два основних види спілкування: неформальне та формальне. *Неформальне спілкування* зосереджене здебільшого навколо духовних і психологічних потреб внутрішнього характеру людей, а *формальне* є частиною їх сумісної діяльності, слугує засобом підвищення якості цієї діяльності і способом її організації. У межах формального спілкування виділяють “контакт масок” (реальне ставлення до іншої людини приховується за допомогою масок ввічливості, суворості, байдужості та інших), формально-рольове (зміст та засоби спілкування регламентовані соціальними ролями партнерів, наприклад, начальник й підлеглий), світське (визначається формальною ввічливістю, тобто люди виконують певний ритуал залежно від обставин) і ділове спілкування.

Метою ділового спілкування є організація й оптимізація виробничої, наукової, комерційної чи іншої діяльності. На першому місці в діловому спілкуванні стоять інтереси справи, а не конкретних співрозмовників. Як зазначають С. Самигін та Л. Столяренко, кодекс ділового спілкування ґрунтується на таких принципах: кооперативності, що передбачає внесок

кожного співрозмовника відповідно спільно прийнятого напрямку бесіди; достатності інформації, її має бути подано стільки, скільки потрібно: не більше і не менше; якості інформації, некоректність її свідомого викривлення; доцільності, згідно з яким небажано відхилитись від теми розмови; висловлення думок ясно і переконливо для співрозмовника; уміння слухати і розуміти висловлені та передані свідомо чи підсвідомо невербальні думки; врахування індивідуальних особливостей співрозмовника заради інтересів справи; уникнення приниження та образи партнера [5, с. 322].

Ділове спілкування використовується для обміну інформацією, пропозиціями, досвідом, вимогами, поглядами, мотивацією з метою розв'язання конкретних проблем як усередині організації, так і за її межами, а також укладення контрактів, договорів, угод чи встановлення інших відносин між підприємствами, фірмами, організаціями та державними інституціями. До основних видів ділового спілкування належать: публічний виступ, ділова бесіда, службова нарада та переговори. Оскільки ділове спілкування відіграє значну роль у діяльності керівників державних інституцій, до нього треба ретельно готуватися та пильно слідкувати за його перебігом, враховуючи зміни настроїв, думок і намірів партнерів. Крім того, слід зважати на те, що під час ділового спілкування людина представляє не тільки себе, а й організацію, в якій працює.

*Стратегія ділового спілкування* передбачає постановку певної мети, яка стимулює волю учасника спілкування, заставляє його діяти усвідомлено, інтенсивно, а також мобілізувати свої здібності, знання, досвід, уміти підпорядковувати свої сили досягненню цієї мети. *Тактика ділового спілкування* передбачає вибір певної моделі поведінки, яка в конкретній ситуації буде найбільш сприятливою в досягненні поставленої мети. Ґрунтується тактика спілкування на певних засадах, найважливішими з яких є такі: наявність декількох варіантів поведінки в однотипній ситуації і вміння оперативного ними скористатись; недопущення конфронтації чи конфліктів з діловим партнером; вміле використання механізмів людської взаємодії (прихильності, симпатії, антипатії, довіри, поваги тощо); уважне ставлення до нових, хоч і незвичних на перший погляд ідей, думок; освоєння тих моделей поведінки, які приносять успіх у ділових відносинах; уміння подати себе, правильно оцінювати реакцію партнерів, вловлювати найменші зміни в ситуації.

Процес ділового спілкування складається з трьох головних етапів: підготовчого, виконавчого та підсумкового. Для підвищення ефективності майбутніх ділових контактів, що можуть являти собою розмову, сперечання, нараду, збори або переговори, на підготовчому етапі ділового спілкування треба визначити цілі контактів і теми, які бажано обговорити; зорієнтуватися щодо співрозмовника (його оточення, позиція, компетентність, принципи, упередження, потреби, бажання, обмеження, взаємозв'язок з іншими співрозмовниками); розробити стратегію і тактику ділової розмови, оцінюючи готовність співрозмовника до бесіди, наявність аргументів на власну користь і бажані результати спілкування; підготувати робочий план зустрічі (продумати структуру та послідовність викладення власних аргументів, сформулювати

питання, які треба поставити співрозмовнику, розробити початкову та завершальну фази бесіди, альтернативні варіанти перебігу спілкування).

Результативність виконавчого етапу ділового спілкування залежить від удосконалення: ділової мови, що повинна бути виразною, зрозумілою, точною, стислою та доречною; невербального спілкування; техніки слухання; перебігу спілкування (вступ у контакт, постановка цілі, обмін предметними позиціями, напрацювання рішень, фіксація домовленості, вихід з контакту). На підсумковому етапі аналізуються помилки, що були допущені протягом спілкування, і мають бути виключені в майбутньому. Крім того, доцільно проаналізувати, які із застосованих методів ведення розмови, проголошення доповіді дали найкращий результат. Це буде корисно для використання в подальших актах спілкування.

Під діловою бесідою, яку можна вважати одним з найпоширеніших видів ділового спілкування, розуміють мовне спілкування між співрозмовниками, що мають необхідні повноваження для встановлення ділових відносин, вирішення ділових проблем або вироблення конструктивного підходу до їхнього рішення. Ділова бесіда виконує низку найважливіших функцій: взаємне спілкування працівників з однієї ділової сфери; спільний пошук, висування й оперативна розроблення робочих ідей і задумів; контроль і координування розпочатих ділових заходів; підтримка ділових контактів; стимулювання ділової активності.

Максимальні труднощі представляє для співрозмовників початок бесіди, істотний вплив на її перебіг бесіди має враження, що справлять співрозмовники один на одного протягом найперших 7 – 15 секунд. На 93 % перше враження формується із зовнішнього вигляду (зачіска, одяг, взуття, наявність та стиль портфелю чи сумки, хода, постава, вираз обличчя), а також рухів, жестів, міміки і лише 7 % припадає на те, що людина промовляє. Ключовими моментами першого враження є: місце зустрічі; зоровий контакт; рукошестикання, посмішка; привітання та перша фраза; звернення із промовлянням імені, комплімент; обмін візитками. Як зазначає Г. Борздина, існує безліч способів почати бесіду, але практика виробила ряд так званих “правильних дебютів”: зняття напруженості через “тепле” привітання, створення дружньої обстановки для бесіди; метод “зачіпки” – стисле викладення ситуації або проблеми, незвичайне запитання; безпосередній перехід до справи без будь-якого вступу, коли діловий контакт є короткочасним і не занадто важливим [1, с. 62–63].

Незважаючи на те, що на наступному етапі ділової бесіди передбачається інформування партнерів щодо позицій кожного з них, тим не менше часто інформація не надходить до нас сама по собі, і для її одержання необхідно задавати запитання. При цьому доцільно надавати перевагу відкритим питанням на які не відповідають “так” або “ні”. Це не питання: що, хто, як, скільки, чому. Відповіді співрозмовника на такі запитання надають можливість отримати додаткові відомості, з’ясувати мотиви його поведінки або позицію, показують зацікавленість у бесіді.

Приступаючи до ділової бесіди, треба пам’ятати, що є заборонені прийоми, застосування яких заважає встановленню взаєморозуміння із співрозмовником, дратує його і не сприяє ухваленню прийняттого для кожної

сторони рішення. Під час ділової бесіди в жодному разі не треба: перебивати партнера; негативно оцінювати його особистість; підкреслювати різницю між собою й партнером; різко пришвидшувати темп бесіди; уникати просторової близькості й не дивитися на партнера; намагатися обговорювати питання раціонально, не звертаючи уваги на те, що партнер збуджений; не розуміти або не бажати зрозуміти його психологічний стан.

Для успішного проведення ділової бесіди стиль спілкування доцільно підбирати із врахуванням особливості особи співрозмовника. Одна з класифікацій так званих “абстрактних” співрозмовників містить такі типи, як “сварлива людина”, “позитивна людина”, “усезнайка”, “боягуз”, “непрístupний співрозмовник”, “незацікавлений співрозмовник”, “важливий птах”, “чомучка” [3, с. 242–243]. Згідно з наданими рекомендаціями зі “сварливою людиною” необхідно намагатись не виходити за межі професійної бесіди і бути спокійним, “боягуза” треба підбадьорити подякою за будь-який внесок у бесіду, “незацікавленого співрозмовника” доцільно розпитати про його роботу та навести приклади з кола його інтересів, а запитання “чомучки” спрямувати на всіх співрозмовників тощо.

Досить часто, іноді навіть кілька разів на день, керівникові доводиться виступати на зборах, нарадах або засіданнях. Усі ці публічні виступи також являють собою один з важливих видів ділового спілкування і мають форму доповіді. Доповідь – це публічне повідомлення на певну тему (наукова лекція, звіт про роботу, викладення завдань на майбутні періоди, виступ з ґрунтовним представленням власної думки щодо будь-якої проблеми, оприлюднення результатів дослідження тощо). Доповіддю називають також текст такого повідомлення.

Відомий німецький спеціаліст з ділового мовлення Вольфганг Цильке радив використовувати будь-яку можливість виступити публічно, навіть коли людина ще не володіє ораторським мистецтвом, бо, по-перше, ораторські навички можна придбати тільки на трибуні перед аудиторією, а по-друге, таким чином людина може звернути на себе увагу, проявити свої ділові якості, тож через деякий час до неї будуть звертатися із проханням виступити, висловити свою думку при обговоренні виробничих або управлінських питань. Для того щоб виступ був вдалий, доцільно дотримуватися низки порад, наданих В. Цильке щодо проголошення промови:

- виголошувати промову треба в розміреному темпі;
- особливе значення мають паузи, які повинні чітко відділяти одне від одного речення, і ще помітніше – абзаци;
- не стійте нерухомо, допомагайте собі жестами;
- не забувайте про міміку, пам’ятайте, що “застигле” обличчя оратора, не викликає довіри та лишає враження напруженості;
- треба модулювати голос, надати йому жвавості для того, щоб промова не звучала монотонно;
- необхідно тренувати дихання, бо оратор, який хапає ротом повітря, виглядає комічно;
- зовнішній вигляд оратора має бути акуратним та передбачає відмову від речей, що занадто впадають в око (яскравих гудзиків, краваток, прикрас).

Крім того, задля забезпечення позитивного сприйняття виступу слухачами та підвищення авторитету доповідача при підготовці та проголошенні доповіді треба враховувати кілька найважливіших принципів дійового мовлення: доповідь повинна бути структурована, тобто містити такі складові, як: вступ, основна частина та висновки; успіх промови залежить від вступу, який повинен зацікавити слухачів та налаштувати на увагу шляхом короткого викладення мети доповіді та контексту подання повідомлення; гарна промова містить багато цікавих прикладів, особливо, коли доповідач звертається не тільки до фахівців, а якщо нефхівці складають більшу частину аудиторії, то, крім прикладів, треба додавати ще й порівняння; не треба починати “з доісторичних часів”, достатньо коротко окреслити витоки проблеми, що обговорюється, відзначити її стан вирішення або дослідження на теперішній час та надати власні пропозиції; основні положення доповіді протягом виступу мають бути неодноразово підтверджені наведеними доказами, що ґрунтуються на перевірених даних, отриманих за результатами виміру або розрахунків; гарна промова може бути змарнована невдалим завершенням, тому йому треба приділити значну увагу та певний час при підготовці доповіді.

Значна увага під час написання доповіді та її проголошення має приділятися застосуванню ділового мовлення, яке сприятиме ефективній передачі інформації через використання точних і зрозумілих термінів, логічну побудову послідовності подання матеріалу, застосування художніх засобів передачі думок, довіру до доповідача як високоосвіченої людини. Для того щоб доповідь добре сприймалась слухачами, доповідач має уникати таких помилок: неправильний вибір слова (тут може бути використання слів з іншим, невідповідним контексту, значенням або слів, що не відповідають стилю ділового мовлення); помилки п.в наголосі (можуть траплятися через звичку, що поширена в певній місцевості або у людей певного фаху, але це не виправдовує доповідача, що не дотримується правил літературної мови); граматичних помилок у словах (іноді доповідач досить чітко і в той же час граматично невірно вимовляє слова, наприклад, застосування вимови “галасувати” замість “голосувати” істотно змінює зміст повідомлення і робить його кумедним); неправильної побудови речень (застосування певної послідовності слів у реченні, використання занадто довгих або занадто спрощених речень іноді є невиправданим і сприймається як дивне, а доповідач при цьому виглядає дивакуватим).

Усне мовлення відрізняється від писемного більш короткими реченнями (але бажано не такими закороткими як у дитини, що не навчилася використовувати складносурядні та складнопідрядні речення), уживанням розмовної лексики (у діловому мовленні лише у певному контексті і як виключення), емоційним оздобленням. Для усного мовлення, орієнтованого на слухача, характерні, питальні речення, звернення до аудиторії, передавання особистих вражень і застосування спонукальних дієслів (“Ми бачимо, що ...”, “Як Ви знаєте, ...”, “Зрозумійте”, “Згадайте”).

Виразність усного мовлення досягається шляхом використання спеціальних мовних засобів, серед яких розрізняють: синоніми, що дозволяють передати поняття з необхідним емоційним та експресивним забарвленням; тропи – слова

або фрази в переносному значенні (порівняння, епітет, метафора, алегорія, іронія, гіпербола, уособлення), що надають слухачам естетичне задоволення та пробуджують їх почуття; фігури – особливі побудови фраз (інверсія, антитеза, градація, та інші спеціальні синтаксичні прийоми), які використовуються для того, щоб зробити думку більш вражаючою для кращого сприйняття слухачами. Усі вищеназвані засоби виразності мови взаємодіють один з одним, а іноді навіть вбудовані одне в одне. У той же час не рекомендується використовувати їх одночасно, бо тоді вони не справляють бажаного враження на слухачів.

Більшість професійних ораторів, крім розглянутих вище спеціальних мовних засобів, використовує також прислів'я, приказки, афоризми, крилаті вирази, які не тільки прикрашають мову, але й точно, коротко та виразно здатні передати досить складний зміст. Оскільки ораторами не народжуються, то для розвитку виразності мови керівнику потрібно багато читати та вчитися в майстрів слова, використовувати їх здобутки під час власних доповідей, ретельно готуватися до кожного виступу, добре знати проблеми, яким присвячується доповідь, і, безперечно, бути фахівцем своєї справи.

Для посилення впливу на співрозмовників під час ділової бесіди та на слухачів при проголошенні доповіді доречно використовувати візуальне супроводження, бо це посилює сприйняття, розуміння та запам'ятовування переданої таким чином інформації. Дослідження в цій сфері показали, що людина через погляд (візуальне представлення інформації у вигляді рисунків, макетів, слайдів, фільмів, демонстрації хімічних реакцій або фізичних дослідів тощо), сприймає 83 % інформації. При цьому через слух сприймається лише 11 % інформації, через запахи – 3,5, торкання – 1,5, смакові відчуття – 1 %.

Візуальне супроводження також посилює запам'ятовування викладеного в доповіді матеріалу. У пам'яті людини в середньому лишається 10 % прочитаного, 20 % почутого, 30 % побаченого та 50 % тієї інформації, що була одночасно почута і побачена. Слід звернути увагу також на те, що ще більший відсоток інформації (80 %) лишається в пам'яті людини, якщо вона сама щось промовляє або одночасно промовляє і підкріплює відповідною дією (90 %). Представлений візуально матеріал не тільки краще сприймається, але й на більш тривалий час лишається в пам'яті. Так, через три дні людина пам'ятає 10 % почутого, 20 % побаченого та 65 % одночасно почутого та побаченого. Таким чином одна з головних цілей доповіді – надання корисної або важливої інформації – буде досягнена якнайкраще.

Візуально доцільно не тільки представляти інформацію, а й спостерігати за аудиторією: люди, що уважно слухають, зазвичай сидять на краєчках стільців, “поглинаючи” доповідча очима. Слухачі, увага яких не захоплена тим, хто виступає, зазвичай позіхають, дивляться у вікна, соваються на місця. Контролюючи поведінку слухачів, можна визначити, яке корегування, які доповнення і зміни потрібно зробити, що слід вилучити з тексту виступу.

В умовах структурно-функціонального реформування системи публічного управління, коли особливого значення набуває рівень комунікативної компетентності керівників, важливо приділити увагу підвищенню ефективності застосування ділового спілкування, зокрема для

досягнення поставленої мети в ході проведення кожної ділової бесіди та здійснення бажаного впливу на аудиторію під час проголошення кожної промови. При цьому доцільно не тільки сприяти поширенню відповідних знань з ділового спілкування, а й продовжувати напрацювання конкретних рекомендацій на основі застосування ситуаційного аналізу виконання посадових обов'язків керівниками державних інституцій.

#### Література:

1. *Бороздина Г. В.* Психология делового общения : учебник / Г. В. Бороздина. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 295 с.
2. *Окіс О. Я.* Проблеми професійного розвитку державних службовців / О. Я. Окіс // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. № 1 (35). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/2/11.pdf>.
3. Основы менеджмента : учеб. пособие / под ред. В. С. Верлоки, И. Д. Михайлова. – Х. : Основа, 1996. – 352 с.
4. *Осовська Г. В.* Комунікації в менеджменті : навч. посіб. / Г. В. Осовська. – К. : Кондор. – 2003. – 218 с.
5. *Самыгин С. И.* Психология управления : учеб. пособие / С. И. Самыгин, Л. Д. Столяренко. – Ростов-н/Д. : Феникс, 1997. – 512 с.
6. *Чернілевський Д. В.* Полікультурна компетентність як складова творчого розвитку фахівця / Д. В. Чернілевський // Креативна педагогіка. – 2011. – № 4. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/krped/2011\\_4/chernsky.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/krped/2011_4/chernsky.pdf).

*Надійшла до редколегії 15.01.2012 р.*

УДК 334.73.01

*В. В. ЄГАНОВ*

### **ЗАСТОСУВАННЯ СОЦІОЛОГІЧНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПІД ЧАС ДОСЛІДЖЕННЯ СТИЛІВ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

*Обґрунтовано та обрано найбільш раціональний варіант застосування соціологічного інструментарію для проведення досліджень стилів державноуправлінської діяльності в органах влади.*

**Ключові слова:** стиль державноуправлінської діяльності, соціологічне дослідження, аналіз, інструментарій.

*The most rational option of applying sociological instruments for public-administration authority's styles research was substantiated and chosen in the article.*

**Key words:** publicadministration activity style, social research, analysis, instruments.



Динаміка трансформаційних змін у напрямку розбудови соціальної та правової держави суттєво уповільнюється через ряд управлінських проблем, що є характерними не тільки для України, а й для всіх країн пострадянського простору. Так, до сьогодні залишається незмінною уява керівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування про виключно владний характер їх взаємовідносин як з підлеглими працівниками, так і з громадянами – споживачами управлінських послуг. Не втрачає актуальності й забезпечення формування норм службової поведінки представників органів влади та механізмів контролю за їх дотриманням.

Сутність зазначеного головним чином полягає в тому, що надшвидкі зміни політичних економічних та морально-етичних пріоритетів суспільства відбуваються без необхідної трансформації свідомості окремого громадянина. Більшість керівників владних структур, працюючи в умовах розбудови демократичної держави та розвитку ринкової економіки, ще не повною мірою усвідомлюють необхідність позбавлення від застарілих методів управлінської діяльності, переходу до наукового управління, що вкрай негативно впливає на її кінцевий результат – надання якісних управлінських послуг. На даний момент спостерігається ситуація, коли одна частина керівників працює виключно старими методами роботи, притаманними адміністративно-командній системі управління, спираючись на їх нібито доведену ефективність, тоді як інша – переважно представники комерційної еліти, навпаки її спростовує, наголошуючи на абсолютному пріоритеті методів бізнес-адміністрування. У свою чергу, активна частина громадськості, намагаючись вплинути на діяльність влади, усіяло демонструє незадоволення з приводу якості роботи як окремих керівників, так і відповідно очолюваних структур. Пасивна ж її частина, вважаючи, що від позиції окремого громадянина взагалі нічого не залежить, відсторонюється від державноуправлінських процесів, схилиючись навіть до правового нігілізму. Розвиток подібної ситуації в довгостроковій перспективі тягне за собою розподіл громадян на прихованих і відкритих прихильників і супротивників тих чи інших керівників, їх управлінського стилю. Відповідне ж зростання соціальної напруги в суспільстві, в її крайній формі, може призвести до політичного протистояння й унеможливлення нормальної роботи органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Метою даної роботи є обґрунтування та вибір найбільш раціональних варіантів застосування соціологічного інструментарію підчас проведення досліджень стилів державноуправлінської діяльності в органах влади.

Питання управлінського стилю постійно перебувають у полі зору сучасних науковців. Вагомий внесок у розробку теоретичних і практичних досліджень стилю в управлінні зробили українські та російські вчені Г. Атаманчук, О. Бандурка, Д. Вітер, Р. Войтович, А. Гончаренко, А. Гришко, Р. Жуков, В. Князев, Н. Мельтюхова, М. Мурашко, Н. Нижник, А. Омаров, В. Орлов, Г. Одінцова, В. Цветков та ін.

Питання проведення соціологічних досліджень, зокрема анкетування й інтерв'ю висвітлювалося такими дослідниками, як Б. Ананьєв, М. Горшков, Є. Григор'єва, Дж. Гілфорд, В. Коган, П. Парибок, В. Рожин, А. Светницький, П. Торндайк, Е. Хаген, Ф. Шерега, В. Ядов та ін. Проблему самооцінювання особистості вивчали Г. Засобіна, С. Зимічова, З. Леонова, С. Галл, Ж. Ліндеї, Л. Іванова, М. Розенберг та ін.

Узагальнюючи наявні вітчизняні та закордонні наукові роботи з соціології та державного управління, охарактеризуємо методологію проведення аналізу існуючих стилів діяльності в органах державного управління та органів місцевого самоврядування, використовуючи в якості прикладу перспективне емпіричне дослідження з робочою назвою “особливості здійснення державно-управлінської діяльності”.

Класичний соціологічний підхід до проведення будь-яких досліджень такого роду складається з трьох етапів: підготовчого, основного та завершального [3]. Перший етап включає розробку програми майбутнього дослідження та передбачає визначення об'єкта, предмету, мети, завдань, вибору виду соціологічного дослідження та відповідного методу збору інформації. Завершується даний етап складанням анкет. Другий етап є збором статистичної інформації та характеризується переважно психологічним і фізичним навантаженням на дослідника через необхідність налагодження комунікаційних зв'язків з респондентами та великі обсяги механічної праці з отримання необхідних первинних матеріалів. Даний етап, з наукової точки зору, не викликає такого інтересу, як попередньо згаданий і наступний – обробка отриманої статистичної інформації, що містить у собі аналіз даних, формування висновків та розробку рекомендацій. Тому зупинимося саме на характеристиці першого та третього етапів з метою їх більш детального розкриття.

Розпочинаючи дослідження відповідно до класичної соціологічної схеми, перш за все слід визначитися з формою його проведення, тобто обрати саме такий вид та метод, який би дозволив, з одного боку, отримати найбільшу кількість достовірної аналітичної інформації для майбутніх висновків, а з іншого – надав можливість його провести в повному обсязі, зважаючи на об'єктивну обмеженість дослідницьких ресурсів.

Залежно від складності й масштабності предмету аналізу, сучасні соціологи виділяють три види досліджень: розвідувальне (пілотажне), описове та аналітичне [3, с. 12–38]. Пілотажне дослідження характеризується спрощеною програмою проведення, охоплює невеликі сукупності та має стислий за обсягом інструментарій, що позитивно характеризує його за критерієм витрат часу. Однак даний вид використовується переважно для перевірки в малих групах інструментарію, який у подальшому планується до використання в більш великих за обсягами соціологічних проектах, тому для проведення зазначених досліджень його використання слід вважати недоцільним.

Описове дослідження є більш складним видом соціологічного аналізу. Воно проводиться за чіткою програмою на базі розробленого інструментарію

та застосовується відносно значно більшої спільності людей. Даний вид доповнюється збором статистичної інформації та методами спостереження й аналізу документів, що робить його більш прийнятним за попередній, але явно недостатнім для здійснення комплексного дослідження.

Аналітичне дослідження – найбільш глибокий вид соціологічного аналізу, який не тільки описує структурні елементи досліджуваного явища, але й з'ясовує його причини, що робить даний вид найбільш корисним для проведення дослідження проблеми забезпечення необхідної дієвості органів влади шляхом оновлення стилю державноуправлінської діяльності. Однак процес підготовки аналітичного дослідження вимагає значно більших витрат часу, через необхідність у детально розробленій програмі проведення, інструментарії, глибоких теоретичних знаннях про досліджуваний об'єкт. Таким чином, беручи до уваги наявність попередніх ґрунтовних теоретичних розробок з наведеної проблематики, даний вид слід прийняти за базовий.

Наступним за логікою етапом формування дослідження стилю державноуправлінської діяльності є вибір методу його здійснення.

Сучасній науці відоме широке коло методів збору соціологічної інформації, найпоширенішими з яких є: аналіз документів, спостереження, опитування (інтерв'ювання, експертна оцінка) та соціальний експеримент [4, с. 234]. Необхідно зазначити, що жоден з наведених методів не є універсальним, проте має свої чітко визначені пізнавальні можливості. У зв'язку з цим не існує взагалі “добрих” чи “поганих” методів, а є лише адекватні або неадекватні поставленій меті, предмету, специфіці досліджуваного об'єкту.

Загальною метою вищезгаданого перспективного дослідження є підтвердження або спростування основних авторських гіпотез, які виникли в процесі теоретичної розробки проблематики стилю в державному управлінні. Перша з них полягає в необхідності оновлення існуючого стилю державноуправлінської діяльності з метою підвищення ефективності роботи органів влади України. Друга гіпотеза полягає в тривірневому існуванні стилю державноуправлінської діяльності [1] з відповідно виділеними передумовами, складовими та чинниками формування даного явища.

Досягнення загальної мети цього дослідження має реалізуватися шляхом вирішення ряду конкретних задач, а саме:

- з'ясування основних проблем об'єкта дослідження в контексті оновлення стилю державноуправлінської діяльності;
- визначення критеріїв оцінки об'єкту дослідження;
- визначення найбільш впливових чинників формування предмету дослідження на відповідних рівнях існування;
- оцінка ступеня та характеру впливу предмету на об'єкт дослідження.

У даному випадку об'єктом дослідження є процес підвищення ефективності діяльності органів влади України шляхом оновлення стилю державноуправлінської діяльності. Предметом дослідження виступають передумови, чинники формування та складові стилю державноуправлінської діяльності.

Загальнонауковий підхід, обумовлений переважно соціологічними вимогами, у поєднанні зі специфічними державноуправлінськими особливостями, накладає об'єктивні обмеження щодо вибору методу проведення аналогічних досліджень.

По-перше, дослідження стилю державноуправлінської діяльності має базуватися виключно на наукових засадах, відкидаючи можливість будь-яких політичних передумов.

По-друге, дані, отримані у процесі дослідження, мають бути об'єктивними, тобто отриманими від представників якомога ширшого спектру політичних сил.

По-третє, аналітичні матеріали мають відповідати критерію професійності, тобто надходити від осіб – фахівців у різних сферах суспільного життя, які у процесі виконання службових обов'язків взаємодіють з органами влади. Зауважимо, що участь пересічних громадян, не пов'язаних прямо з роботою органів влади, у подібних дослідженнях слід вважати недоцільною через вірогідність можливої політичної заангажованості та низького рівня професійної компетенції у сфері державного управління.

По-четверте, дослідження обов'язково має проводитися з урахуванням даних, отриманих як від представників суб'єктів державноуправлінської діяльності (керівники органів державного управління, місцевого самоврядування), так і безпосередньо від представників об'єктів (управлінці нижчого рівня, науковці у сфері державного-управління, політичні оглядачі періодичних видань тощо).

По-п'яте, проведення дослідження слід здійснювати відповідно до існуючих вимог соціологічної науки (належний кількісний склад досліджуваних груп, репрезентативність вибірки та ін.), що суттєво скорочує часові перспективи його проведення.

Сукупність наведених вимог дозволяє здійснити вибір методу проведення дослідження, відкидаючи менш дієві. Найбільш раціональним з точки зору об'єктивності та оперативності отриманої інформації бачиться метод аналізу документів. Однак специфічні особливості досліджень такого характеру далеко не завжди дозволяють мати в наявності необхідні первинні дані у вигляді документів. Наведене припущення практично підтверджується фактом відсутності у відкритих джерелах будь-якої інформації, прямо пов'язаної зі стилем державноуправлінської діяльності. Існуюча ж на даний момент, переважно внутрішньовідомча друкована та електронна інформація, має досить фрагментарний характер, залишаючи відкритим запитання стосовно її якості, що практично унеможливує використання даного методу.

Наступний метод соціологічного дослідження – спостереження, дозволяє фіксувати факти безпосередньо в момент їх здійснення, тоді як інші базуються виключно на ретроспективних судженнях індивідів. Застосування даного методу різко ускладнюється наведеними вище обмеженнями та робить його доцільним лише в разі неможливості отримання необхідної інформації в інший спосіб.

Найбільш поширеним у практиці методом збору необхідної інформації є соціологічне опитування. Даний метод передбачає, по-перше, усне чи письмове звернення дослідника до певної сукупності людей (респондентів) із запитаннями, зміст яких репрезентує проблему, що вивчається, на рівні емпіричних індикаторів; по-друге, реєстрацію та статистичну обробку отриманих відповідей, а також їх теоретичну інтерпретацію, що попередньо вказує на вірогідну можливість його використання в подібних дослідженнях. Однак чітко встановлена соціологічною наукою мінімальна гранична чисельність опитуваних, обумовлена неможливістю уникнення репрезентативності соціологічної вибірки, значно розширює коло респондентів, виводячи використання даного методу поза об'єктивні можливості одиничного дослідника або їх малої групи. Тому, незважаючи на позитивні характеристики даного методу та враховуючи обов'язковість дотримання умов останнього з наведених вище обмежень, слід відхилити можливість використання й методу соціологічного опитування.

З метою більш глибокого аналітичного вивчення об'єкта, в соціології використовується метод соціального експерименту – збору інформації про чинники, результати та наслідки їх впливу. Цей метод дозволяє отримувати необхідну інформацію в умовах, які контролюються і керуються, тобто в досліджуваній групі чи колективі з відповідно створеною експериментальною ситуацією. Головне завдання експерименту полягає в тому, щоб, обравши для експериментування ту чи іншу групу, впливати на неї певними чинниками та стежити за зміною характеристик, що цікавлять дослідників, для вирішення завдань управління суспільними процесами [2]. Даний метод переважно використовується для вивчення міжособистісних відносин у різних соціальних групах та в більшості випадків застосовується великими науково-дослідними колективами, зважаючи на обсяги фізичного та аналітичного навантаження. Ключовою характеристикою такого методу, з точки зору доцільності використання під час дослідження стилю державноуправлінської діяльності, є обов'язковість наявності цільової групи, на якій мають бути апробовані попередні масштабні теоретичні викладки. Безсумнівні переваги методу соціального експерименту, виражені в якісній та кількісній стороні отриманої аналітичної інформації, на жаль, роблять його використання в даному перспективному дослідженні неможливим через необхідність залучення значних фінансових та людських ресурсів. Однак в якості інструменту для проведення аналогічних досліджень у рамках більш широких за обсягами наукових проектів (комплексних державних програмах, міжнародних цільових грантах тощо) його застосування, рівно як і методу соціологічного опитування, слід вважати доцільним та необхідним.

Таким чином, шляхом виключення з найбільш поширених у соціології методів збору первинної інформації, єдиним раціональним для проведення середніх і малих за обсягами досліджень стилем державноуправлінської діяльності слід вважати метод експертної оцінки.

Даний метод є різновидом соціальної експертизи. Він дозволяє розширити діапазон критеріїв у процесі прийняття управлінських рішень, спонукає до системного осмислення об'єкта експертизи, забезпечуючи гармонізацію соціальних відносин. Саме результати експертних опитувань через оцінювання та прогнозування соціальних процесів, ризиків сприяють підвищенню рівня соціальної безпеки, забезпечують створення ефективних механізмів сталого соціального та економічного розвитку держави [5, с. 7]. Сутність такого методу полягає у формуванні групи добре поінформованих осіб, у даному випадку – фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування, які відбираються з урахуванням другого, третього та четвертого з вищезазначених обмежень, за такими ознаками: політичних уподобань (приналежність до різних, навіть протилежних за ідеологією партій, громадських об'єднань), професійності (фахова освіта, науковий ступінь, вчене звання, досвід роботи в органах влади), об'єктивності (наявність незалежних експертів) тощо. Обов'язково враховуються також рівень займаної посади та громадська думка кожного в даній сфері діяльності суспільства. Основним робочим інструментарієм даного методу є анкети або бланк-інтерв'ю, які безперечно мають ґрунтуватися на попередніх наукових опрацюваннях. Відповідно до цього, процедура одержання інформації для подальшого аналізу може мати форму анкетування чи інтерв'ювання експертів.

Інтерв'ю передбачає з'ясування точки зору особистості з визначених питань, при чому опитувані мають право відповідати у вільній формі, що в більшості випадків робить отриману інформацію доволі розпливчатою, позбавленою конкретики. До того ж сам процес інтерв'ювання вимагає суттєвої одноразової витрати часу як конкретного управлінця, так і дослідника, для надання вичерпних відповідей на весь комплекс поставлених запитань. Слід звернути увагу також на той факт, що характерною ознакою всіх без виключення управлінців є підвищена “собівартість” часу, який вони мають рівномірно розподіляти протягом робочої доби для ефективного здійснення службових обов'язків. Тому будь-які позапланові витрати часу, особливо довгострокові, визивають відповідно прогнозовану негативну реакцію з їхнього боку. Виходячи з цього, експертні оцінювання стилю державноуправлінської діяльності, слід проводити у формі анкетування, що дозволить раціоналізувати часові витрати респондента завдяки можливості особистого вибору часу для заповнення анкети. У свою чергу, дослідникові, спрощується робота з аналізу отриманих даних (чіткість відповідей на конкретні запитання) та надається можливість використання більш м'якого, толерантного підходу у спонуканні управлінців, особливо керівників вищого рангу, до необхідних дій з письмового заповнення анкети.

Подальші дослідження за даною проблематикою доцільно спрямувати в напрямку деталізації застосування методу експертної оцінки в процесі аналізу існуючих стилів діяльності в органах державного управління та органах місцевого самоврядування.

Література:

1. Єганов В. В. Взаємозв'язок категорій “стиль” та “діяльність” в державному управлінні / В. В. Єганов // Економіка та держава. – 2006. – № 8. – С. 70–72.
2. Опитування громадської думки. Як оцінити якість результатів опитування? Як проводити опитування? Як використовувати отримані дані? : для журналістів і політиків. – К. : Фонд “Демократичні ініціативи”, 2005. – 88 с.
3. Основы прикладной социологии / под ред. Ф. Э. Шереги, М. К. Горшкова. – М. : Интерпракс, 1996. – 184 с.
4. Стоянов С. Эмпирическое социологическое исследование / С. Стоянов ; [пер. с болгар. И. С. Морозовой, Р. Е. Мельцера]. – М. : Прогресс, 1975. – 383 с.
5. Якість трудового потенціалу та управління трудовою сферою в Україні: соціальна експертиза : [монографія] / О. І. Амоша, О. Ф. Новікова, В. П. Антонюк та ін. ; НАН України ; Ін-т економіки пром-ті. – Донецьк : Ін-т економіки пром-ті, 2006. – 208 с.

*Надійшла до редколегії 19.11.2012 р.*

УДК 351

*В. Е. ЛУНЯЧЕК*

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ  
ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИХ КАДРІВ  
СФЕРИ ОСВІТИ В УМОВАХ МАГІСТРАТУРИ  
ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”**

*Визначено закономірності, принципи і педагогічні умови процесу професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти.*

**Ключові слова:** закономірності професійної підготовки, принципи професійної підготовки, педагогічні умови професійної підготовки, магістр за спеціальністю “Державне управління”, якість освіти.

*The work determines regularities, principles and pedagogical conditions of professional training of Masters majoring in Public Administration for education quality management.*

**Key words:** regularities of professional training, principles of professional training, pedagogical conditions of professional training, Master majoring in Public Administration, education quality.

Важливою складовою оптимізації процесу державного управління освітою є розробка теоретичних засад професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти.

У Національній доповіді “Освіта для сталого розвитку” підкреслено, що якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого розвитку суспільства. Тому ключовим завданням освіти в ХХІ ст. є розвиток в учнів, студентів і слухачів мислення, орієнтований на стале майбутнє. Згідно з документами ЮНЕСКО, підготовка та перепідготовка кадрів належить до основних факторів, які забезпечують сталий розвиток освіти і відповідно суспільства взагалі [16].

Вимоги до підготовки магістра відображені сьогодні в низці міжнародних і вітчизняних нормативних документів. Із міжнародних документів у першу чергу слід назвати Дублінські дескриптори, які є основою Всеосяжної структури кваліфікацій для Європейського простору вищої освіти (the Overarching Framework for Qualifications in the European Higher Education Area – EQF/ ENEA) [11; 22], на яку, згідно з Бергенським комоніке [23], країни-учасниці Болонського процесу повинні спиратися при реалізації національних структур кваліфікацій “нового стилю”. Але, крім EQF/ЕНЕА, існує ще одна – Європейська структура кваліфікацій для навчання впродовж життя (European Qualifications Framework for Lifelong Learning – EQF/LLL) [21].

Освітньо-кваліфікаційний рівень магістра регламентований ст. 8 і ст. 13 Закону України “Про вищу освіту” [1]. Важливим документом у контексті, що розглядається, є постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Національної рамки кваліфікацій” [2]. Прийняття цього документа стало результатом спільної роботи представників Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, вищих і професійно-технічних навчальних закладів, Національної академії педагогічних наук та Конфедерації роботодавців України. Національна рамка кваліфікацій розроблялася з урахуванням зауважень і рекомендацій, наданих експертами Ради Європи та Європейського фонду освіти.

Основні напрями підготовки висвітлені також у Концепції організації підготовки магістрів в Україні, дія якої на сьогодні призупинена [4]. Суттєвий вплив на розвиток професійної підготовки фахівців за магістерськими програмами в Україні мала Програма організації підготовки магістрів в Україні на 2010 – 2012 роки, затверджена наказом МОН України від 02.03.2010 р. № 165. Дія її призупинена до прийняття нової редакції Закону України “Про вищу освіту” [3].

Основні вимоги до підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” викладені також у відповідному галузевому стандарті вищої освіти і стандартах ВНЗ, що готують фахівців за цією спеціальністю.

Вимоги до професійної підготовки керівних кадрів у системі освіти, за В. Гуменюк, зростають прямо пропорційно вимогам до самої системи з боку усіх галузей народного господарства [7]. Виходячи із постійно зростаючої ролі освіти в сучасному світі, слід навести точку зору В. Кременя, що інноваційна функція вищої освіти виявляється в оновленні соціальних цінностей і норм шляхом відпрацювання нових та використання прогресивних цінностей зі світового освітнього досвіду, адекватних соціально-історичним



умовам України. Нові функціональні можливості професійної діяльності спеціалістів у сучасних умовах вимагають змін у сфері забезпечення якості вищої освіти і професійної підготовки та управління якістю навчальних програм, методики викладання й діагностики професійних якостей спеціалістів усіх категорій [14, с. 60, с. 82–83, с. 94].

Метою цієї роботи є розробка теоретичних засад професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти.

*Теоретичні основи* професійної підготовки передбачають наявність знань з освітнього менеджменту, загальної теорії якості, теорії управління якістю освіти та ін. Важливою складовою професійної підготовки в магістратурі є *закономірності навчання*. За В. Бондарем, закономірності навчання – це теоретична основа існування явищ об’єктивної дійсності, регулювання ефективного перебігу певного процесу, практичної діяльності людини. Закономірності навчання не містять прямих вказівок і рекомендацій, як діяти в конкретних ситуаціях, а є теоретичною базою для розробки й обґрунтування способів дій і поведінки людини на рівні принципів, правил, вимог, традицій [12, с. 305–306]. М. Фіцула розглядає закономірності навчання як об’єктивні, стійкі й істотні зв’язки в навчальному процесі, що зумовлюють його ефективність [20, с. 111].

Під закономірностями процесу професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти розуміємо об’єктивні, стійкі й істотні зв’язки між системою їх професійного становлення як суб’єктів управління якістю освіти на підпорядкованій території або в навчальному закладі і зовнішнім середовищем, а також зв’язки між окремими підсистемами зазначеної системи.

Залежність між об’єктивними закономірностями навчального процесу і цілями відображають принципи навчання. Довідникова література визначає принцип як основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності [19, с. 400]. Разом з тим В. Бондар вказує, що, оскільки прояв дії тих чи інших законів і закономірностей у дидактичних процесах скритий, нормативний перебіг будь-якого виду діяльності гарантують принципи навчання і принципи дидактики, в суті яких проявляється дія відповідних законів і закономірностей [12, с. 305–306]. М. Фіцула визначає принципи навчання як основні положення, що визначають зміст, організаційні форми та методи навчальної роботи [20, с. 113]. В. Михайловський під принципом навчання у вищій школі розуміє основне, вихідне положення, керівну ідею або правило діяльності [15, с. 72–81].

М. Буланова-Гопоркова називає принципи навчання мостом, який з’єднує теоретичні уявлення з педагогічною практикою. Вона наголошує, що принципи навчання завжди відображають залежність між об’єктивними закономірностями навчального процесу і цілями навчання [17, с. 69–73].

Педагогічні принципи трактуємо як систему положень, що базуються на педагогічних закономірностях, визначають зміст, форми, методи професійної підготовки та ін., тобто стратегію вирішення проблеми професійної підготовки

магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти і мають системоутворюючий характер.

Виходячи із викладеного вище, доцільним є визначення єдиної системи закономірностей і принципів професійної підготовки.

*Перша закономірність.* Ефективність модернізації освіти в Україні згідно із існуючими світовими тенденціями суттєво залежить від становлення магістрів за спеціальністю “Державне управління” як суб’єктів управління якістю освіти у процесі їх професійної підготовки.

Ця закономірність обумовлює необхідність дотримання *принципу соціовідповідності* результатів професійної підготовки магістрів до управління якістю освіти соціальному замовленню на рівень їх фахової компетентності з боку держави. Посилення уваги до питань управління якістю освіти обумовлено світовими тенденціями розвитку освіти в умовах формування економіки, яка будується на знаннях.

Питання надання якісних освітніх послуг населенню України є надзвичайно актуальним і потребує свого вирішення. Освіта є одним із факторів, що визначає рівень розвитку суспільства, формує методологічну культуру його громадян і, як результат, темпи поліпшення якості життя. У сьогоднішніх умовах сфера освіти є провідним важелем впливу на інтелектуальний потенціал суспільства. Процес цей відбувається на всіх рівнях ієрархії освітньої сфери. Разом з тим, провідну роль відіграє підготовка населення в різних типах навчальних закладів, які розташовані на певних територіях і згруповані відповідно до адміністративно-територіального поділу країни. Функціонування і розвиток цих навчальних закладів і територіальних освітніх систем безпосередньо залежить від стабільної кадрової політики держави і ступеня професійної компетентності керівників освітньої сфери. В Україні склалася певна система їх професійної підготовки, але вона не відповідає вимогам часу. Нагальною потребою є розширення обсягів професійної підготовки керівних кадрів в умовах магістратури (у тому числі і до управління якістю освіти), удосконалення змістовного і технологічного забезпечення цього процесу відповідно до кращих світових зразків.

*Друга закономірність.* Ефективність професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти визначається повнотою застосування методологічних підходів у процесі навчання відповідно до існуючої світової і вітчизняної практики.

Професійна підготовка у вищій школі передбачає застосування як загальнофілософських, так і низки загальнонаукових і конкретнонаукових підходів.

Цій закономірності відповідають такі принципи *системного* підходу як *принципи цілеспрямованості*, цілісності, складності, множинності тощо. У процесі роботи застосування *принципу цілеспрямованості* дозволяє з’ясувати і сформулювати мету професійної підготовки магістрів до управління якістю освіти. Крім того, професійна підготовка магістрів є частиною завдань соціально-педагогічних систем більш високого рівня (куди вона входить як елемент), діяльність яких спрямована на модернізацію освіти в Україні. *Принцип*

цілісності дозволяє виділити систему професійної підготовки *магістрів за спеціальністю “Державне управління”*, яка має свої специфічні функції, із сукупності інших об’єктів, водночас розглядаючи її як частину цілого. *Принцип складності* сприяє вивченню об’єкта дослідження як складного утворення. Завдяки *принципу множинності* професійна підготовка розглядається на морфологічному, функціональному, інформаційному та інших рівнях.

Розглядаючи професійну підготовку з позицій *синергетики*, слід застосовувати принцип *нерівноважності*, який є необхідною умовою виникнення нової організації, нового порядку, нової системи і лежить в основі розвитку. У межах цієї закономірності реалізується також принципи *діяльничого підходу* (єдності свідомості і діяльності, єдності зовнішньої і внутрішньої діяльності, інтеріоризації і екстеріоризації тощо).

Серед *андрагогічних принципів* навчання в контексті закономірності, що розглядається, слід звернути увагу на *принцип опори на досвід* тих, хто навчається, і принцип усвідомленості навчання. Специфіка навчального контингенту магістратури за спеціальністю “Державне управління” є такою, що дозволяє поліпшити результати навчання за рахунок попереднього життєвого досвіду слухачів. Важливу роль відіграє *акмеологічний принцип пошуку загального*, особливого в одиничному, у тому, що пов’язано з прогресивним розвитком зрілої особистості [9, с. 28–35].

Цій закономірності відповідають також основні *принципи особистісно орієнтованого підходу* [18, с. 135–139]. Перевага надається принципам гуманізму і діалогової взаємодії. Завдяки реалізації *принципу гуманізму* у процесі професійної підготовки магістрів відбувається формування ціннісних орієнтацій, спрямованих на визнання людини найвищою цінністю. Використання *принципу діалогової взаємодії* дозволяє встановити особливі комунікаційні зв’язки між учасниками навчального процесу, що сприяє формуванню підсумкової компетентності керівних кадрів у процесі навчання в магістратурі.

Одним із ключових у межах застосування компетентнісного підходу є також *принцип контекстальності*, який, за А. Асмоловим та ін., передбачає єдність знань і навичок та їх застосування з урахуванням соціальних, міжособистісних і предметних особливостей контексту [5, с. 12].

*Третя закономірність*. Результативність професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти залежить від відповідності змістовного наповнення навчальних дисциплін вимогам сучасного етапу розвитку освіти в Україні.

Ця закономірність передбачає, перш за все, використання *загальнодидактичних принципів* вищої школи (науковості, системності і систематичності, цілеспрямованості, свідомості і самостійності навчання, доступності, єднання конкретного і абстрактного, оптимального поєднання всіх форм організації навчального процесу, перехід від навчання до самоосвіти тощо). Крім того, реалізовано *принцип відповідності змісту* вищої освіти сучасним і прогнозованим тенденціям розвитку науки і техніки, а також виробництва і технологій [10].

*Четверта закономірність.* Результативність професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти залежить від ґрунтовності і розробленої педагогічної технології.

У межах цієї закономірності використовується *принцип орієнтування ВНЗ на розвиток особистості майбутнього*, раціональне застосування сучасних методів і засобів навчання на різних етапах підготовки спеціаліста [10]. Формування професійної компетентності магістрів суттєво залежить від правильно вибраного, збалансованого алгоритму навчання, оптимального співвідношення аудиторної і самостійної роботи тощо. Саме тут важливу роль відіграє *принцип проектування*, завдяки якому і відбувається попереднє створення документального забезпечення технології (розробка графіка навчального процесу, НМКД, підбір методів і форм навчання й оцінювання слухачів тощо).

Закономірність, що розглядається, передбачає реалізацію *принципу відтворюваності*, тобто можливості багатократного застосування (повторення) відповідної технології в інших навчальних закладах такого ж типу. Разом з тим слід наголосити, що відтворюваність технології гарантує отримання запланованого результату навчання. Треба звернути також увагу на *принцип ефективності*, який у процесі відтворення технології гарантує досягнення запланованих результатів із оптимальними витратами ресурсів.

Важливу роль відіграють *принципи індивідуалізації* навчання, *оптимального поєднання* загальних, групових, індивідуальних форм організації навчального процесу [Там же]. Ці принципи є надзвичайно важливими, зважаючи на специфіку підготовки магістрів. Контингент слухачів складається з керівників, які мають різну теоретичну підготовку, розуміння метрологічних аспектів розвитку освіти, досвід роботи на посаді, рівень самої посади.

Окремо слід зупинитись на принципі *навчання на високому рівні складності* [13]. Цей принцип передбачає такий підбір навчального матеріалу, який весь час стимулює розумову діяльність і робить процес пізнання слухачів і студентів досить трудомістким.

Необхідно акцентувати увагу на створенні в межах технології ефективної системи оцінювання навчальних досягнень слухачів у процесі професійної підготовки, яка базується на *принципах об’єктивності, справедливості, науковості і ефективності, систематичності і всебічності*. Об’єктивність, наприклад, досягається в тому числі і за рахунок використання тестових завдань. Науковість пов’язана із використанням таких понять, як “надійність” і “валідність”. Систематичність і всебічність передбачає перш за все регулярність проведення оцінювання навчальних досягнень, повне охоплення змістовної складової навчальних дисциплін.

*П’ята закономірність.* Ефективність професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти залежить від комплексу педагогічних умов, необхідних для досягнення цілей.

Слід підкреслити, що професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти буде ефективною в разі створення необхідних педагогічних умов. Таким чином, *принцип*, що відповідає

названій закономірності, можна сформулювати як принцип забезпечення всіх педагогічних умов для досягнення цілей професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти.

Поняття “умова” визначають як необхідну обставину, яка уможливорює здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь. Її визначають також як правила, які існують або встановлені в тій чи іншій галузі життя, діяльності, які забезпечують нормальну роботу чого-небудь [6, с. 1295]. Педагогічні умови, за Т. Гуцан, – це структурна оболонка педагогічних технологій чи педагогічних моделей; завдяки педагогічним умовам реалізуються компоненти технології [8].

У контексті нашої роботи педагогічні умови – це система необхідних обставин, які дозволяють сформувати компетентність щодо управління якістю освіти в навчальному закладі або на території обслуговування як результат професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” у магістратурі Національної академії державного управління при Президентові України.

Педагогічними умовами, від яких залежить ефективне формування компетентності слухачів, пов’язаної з управлінням якістю освіти, є такі:

1. Професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти має функціонувати як цілісна система, що входить до навчального процесу ВНЗ як органічна складова, завдяки розробці відповідної технології.

Важливим аспектом виконання цієї умови є постійна увага з боку держави до професійної підготовки керівників сфери освіти. У контексті нашої роботи – це удосконалення або розроблений комплекс нормативно-правових документів, який регламентує процедуру призначення керівних кадрів у сфері освіти за умови отримання ними певної професійної освіти і наявності відповідного практичного досвіду. У свою чергу таку професійну підготовку можна забезпечити за наявності певної технології професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління”.

У контексті цього дослідження до складу системи професійної підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти входить низка підсистем: організаційного, змістовного, наукового, кадрового, матеріально-технічного забезпечення тощо, які і дають у результаті підсумкову компетентність як результат професійної підготовки. У результаті створення відповідної технології система отримує не тільки нову якість, а й стійкість і спроможність до відтворення. Відповідно оновлюються і її функції.

2. Професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” повинна бути спрямована на становлення їх як суб’єктів управління якістю освіти в навчальних закладах або на території обслуговування.

Питання якості освіти відображені практично в усіх останніх документах, що регламентують діяльність системи освіти. Разом із тим, діючі сьогодні керівники освіти не готові до виконання завдань, що поставлені на державному рівні і є вимогою часу. Їм не вистачає як теоретичних знань, так і відповідних

умінь та інших особистих якостей. Це говорить про відсутність або часткову сформованість у них професійної компетентності. Із зазначеного можна зробити висновок щодо необхідності вирішення питання формування такої компетентності.

При цьому слід підкреслити, що система післядипломної освіти може вирішити проблему частково, у зв'язку із досить коротким терміном, відведеним для підвищення кваліфікації, відсутністю повноцінного стажування, суттєвими перервами під час міжкурсowego періоду та ін.

Професійна підготовка в умовах магістратури має більш системний характер, більше можливостей для індивідуалізації навчання. Разом із тим потребує трансформації сам процес професійної підготовки. У контексті цієї роботи підготовка керівних кадрів для сфери освіти повинна бути спрямована саме на формування актуальної сьогодні компетентності щодо управління якістю освіти.

3. Професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти передбачає наявність наукового, навчально-методичного і організаційного забезпечення.

Виконання цієї умови потребує суттєвих зусиль у контексті мети професійної підготовки керівних кадрів в умовах магістратури до управління якістю освіти. Це не тільки суттєва модернізація, а й іноді повне оновлення змістовної складової навчання; організації і проведення науково-комунікативних заходів за певною тематикою. Значну проблему складає організація стажування слухачів для отримання необхідних компетенцій, особливо у центральних органах управління освітою.

Суттєвого вдосконалення потребує ІТ-забезпечення навчання в магістратурі: розробка відповідного прикладного програмного забезпечення, створення і наповнення контентом відповідних інформаційних ресурсів, розробка дистанційних навчальних курсів, електронних підручників та ін. Окрему увагу слід приділити запровадженню практико орієнтованих технологій навчання, індивідуалізації навчального процесу, спадкоємності науково-дослідної роботи в магістратурі та аспірантурі.

4. Професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти передбачає наявність кадрового забезпечення процесу навчання.

Зазначена умова є однією з найбільш складних для виконання, оскільки потребує не тільки висококваліфікованих викладачів, а й викладачів-практиків. Викладання ними навчальних дисциплін або окремих модулів неможливе без постійного звернення до практики, проведення виїзних занять, виконання ІНДЗ практичної спрямованості. Переважна кількість викладачів-практиків, що залучаються до роботи в магістратурі, є представниками органів управління освітою, тобто державними службовцями. Окремим аспектом цієї проблеми є запрошення для викладання представників інших країн та інших навчальних закладів.

5. Професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” до управління якістю освіти передбачає матеріально-технічне і фінансове забезпечення.

Ситуація, що склалася із матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням ВНЗ, сьогодні є напруженою. Обмеженість фінансових ресурсів дуже часто унеможлиблює реалізацію принципу індивідуалізації навчання. Негативно впливає на підбір професорсько-викладацького складу низький рівень заробітної плати при значних обсягах аудиторного навантаження і високому рівні вимог щодо викладання в магістратурі. Фінансова складова впливає також на можливість запрошення для викладання кваліфікованих викладачів і професорів із інших ВНЗ України і провідних країн світу; проведення стажувань як студентів і слухачів, так і викладачів.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки.

Розробка теоретичних засад професійної підготовки в умовах магістратури за спеціальністю “Державне управління” знаходиться у стадії становлення і потребує активних наукових пошуків.

Професійна підготовка магістрів за спеціальністю “Державне управління” в сучасних умовах повинна передбачати ознайомлення з ключовими підходами щодо управління якістю освіти на основі об’єктивних закономірностей розвитку освіти і з урахуванням головних чинників управління якістю.

Ефективність процесу формування у слухачів магістратури компетентності щодо управління якістю освіти залежить від реалізації низки взаємопов’язаних і взаємообумовлених педагогічних умов.

До перспективних напрямів досліджень даної проблематики відносимо розробку компетентнісної моделі магістра за спеціальністю “Державне управління”.

#### Література:

1. Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III (зі змінами та допов.). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.
2. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
3. Про затвердження Програми організації підготовки магістрів в Україні : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України // Професійна юридична система МЕГ НаУ. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.2581.0>.
4. Про Концепцію організації підготовки магістрів в Україні : наказ Міністерства освіти і науки України від 10 лют. 2010 р. № 99. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS12399.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS12399.html).
5. *Асмолов А. Г.* Как проектировать универсальные учебные действия в начальной школе: от действия к мысли: пособие для учителя / А. Г. Асмолов, Г. В. Бурменская, И. А. Володарская ; под ред. А. Г. Асмолова. – М. : Просвещение, 2008. – 151 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
7. *Гуменюк В.* Нетрадиційні ресурси управління якістю освіти / В. Гуменюк // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2006. – № 1. – С. 64–69.

8. Гуцан Т. Г. Педагогічні умови формування готовності майбутніх вчителів економіки до профільного навчання старшокласників / Т. Г. Гуцан. – Режим доступу : <http://intkonf.org/gutsan-tg-pedagogichni-umovi-formuvannya-gotovnosti-maybutnih-vchiteliv-ekonomiki-do-profilno-go-navchannya-starshoklasnikov>.

9. Деркач А. Акмеология : учеб. пособие / А. Деркач, В. Зызыкин. – СПб. : Питер, 2003. – 256 с.

10. Дидактические принципы высшей школы. – Режим доступу : <http://www.e-reading.org.ua/chapter.php/97816/42/Voittina>.

11. Дублінська модель універсальних характеристик компетенцій. (Дублінські дескриптори). – Режим доступу : [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:52DEpZHLHqQJ:kneu.edu.ua/userfiles/dosl\\_univ\\_nauky/dublin\\_descr.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:52DEpZHLHqQJ:kneu.edu.ua/userfiles/dosl_univ_nauky/dublin_descr.pdf).

12. Енциклопедія освіти / АПН України ; [голов. ред. В. Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

13. Занков Л. В. Избранные педагогические труды / Л. В. Занков. – 3-е изд., доп. – М. : Дом педагогики, 1999. – 608 с.

14. Кремень В. Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.

15. Михайловский В. А. Педагогика высшей школы : учеб. пособие / В. А. Михайловский. – Х. : ХГУ, 1991. – 187 с.

16. Національна доповідь “Освіта для сталого розвитку” // Who-is-Who. Біографії. Довідники. Інформація. – Режим доступу : <http://who-is-who.com.ua/bookmaket/ust2007/7/2.html>.

17. Педагогика и психология высшей школы : учеб. пособие / [М. В. Буланова-Топоркова, А. В. Духавнева, Л. Д. Столяренко и др.] ; [отв. ред. М. В. Буланова-Топоркова]. – Ростов н/Д. : Феникс, 2002. – 544 с.

18. Подмазин С. И. Личностно ориентированное образование : социал.-филос. исследование / С. И. Подмазин. – Запорожье : Просвіта, 2000. – 250 с.

19. Словарь иностранных слов. – 14-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1987. – 608 с.

20. Фицула М. М. Педагогіка : навч. посіб. для студ. вищих пед. закладів освіти / М. М. Фицула. – К. : Академія, 2000. – 544 с.

21. European Qualifications Framework for Lifelong Learning “EQF/LLL. Режим доступу : [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm).

22. Overarching Framework for Qualifications in the European Higher Education Area – EQF/ ENEA. – Режим доступу : <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/qf/overarching.asp>.

23. The European Higher Education Area – Achieving the Goals (Communique of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005). – Режим доступу : [http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/050520\\_Bergen\\_Communique.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf).



УДК 159.9

С. О. СКЛЯРОВ

## **СТИЛЬ КЕРІВНИЦТВА ТА ОСОБИСТІСНІ ВЛАСТИВОСТІ КЕРІВНИКІВ ПІДРОЗДІЛІВ МНС**

*Представлено результати дослідження стилів керівництва та особистісних властивостей керівників різного рівня успішності у професійній діяльності. Показано, що високий рівень ефективності керівництва пов'язаний з “орієнтованим на справу” стилем керівництва, а низький – “самоорієнтований” стиль.*

**Ключові слова:** стиль керівництва, успішність керівництва, індивідуально-психологічні особливості керівників.

*It is presented the results of the study of leadership styles and personal qualities of the leaders at different levels of success. It is shown that high effective performance of managerial officials is associated with a “business-oriented” style of leadership while low efficiency – with “self-oriented” style.*

**Key words:** leadership style, efficiency of management, individual psychological characteristics of leaders.

Як відомо, результати роботи підрозділів МНС України багато в чому залежать від ефективності керівництва колективами. Невідповідність психологічних якостей керівника вимогам професії є причиною виникнення напруженості і конфліктів у взаєминах з підлеглими, плинності кадрів і в результаті приводить до зниження ефективності діяльності підлеглих підрозділів.

У психології управління, соціальної психології виконано значний обсяг досліджень, в яких показано значення стилю керівництва, психологічних особливостей особистості керівників для управлінської діяльності (І. Волков, А. Журавльов, А. Русалінова, І. Ревенко, А. Свенцицкий та ін.). Незважаючи на велику увагу до цієї проблеми, вона, як і раніше, зберігає свою актуальність як у теоретичному, так і в практичному аспекті її вивчення. Особистісні властивості ефективно працюючих керівників вивчені недостатньо. Найбільший інтерес, на наш погляд, представляє проблема соціально-психологічної компетентності керівника, яка включає сукупність знань і умінь, що забезпечують міжособисті сну взаємодію. Соціально-психологічна компетентність є необхідною умовою оптимальної управлінської діяльності керівника. Соціально-психологічна компетентність знаходить вираження в професійній готовності керівника усвідомлено, вчасно і творчо вирішувати різноманітні управлінські задачі. Основною характеристикою соціально-психологічної компетентності керівника є стиль керівництва.

Серед питань, що мають важливе практичне значення, є вивчення взаємозв'язку стилю керівництва з успішністю управлінської взаємодії та

його обумовленість особистісними властивостями керівників аварійно-рятувальних підрозділів МНС України.

У зв'язку з цим мета дослідження – виявити зв'язок стилів керівництва та їх ефективність з особливостями особистості керівників підрозділів МНС України.

Як показано в роботах Є. Ільїна і Нгуєн Кі Тионга [2; 3], А. Журавльова [1], схильність до того або іншого стилю керівництва зв'язана з багатьма особистісними властивостями. У кожному стилі керівництва можна виділити комплекси цих властивостей.

Схильність до авторитарного-демократичного стилю керівництва пов'язана з незалежністю (схильністю до самостійного прийняття рішень), з егоїзмом, із прийняттям боротьби й агресивністю, зі схильністю до адміністрування і спрямованістю на результат діяльності, із завзятістю і наполегливістю.

Схильність до демократичного стилю керівництва зв'язана із залежністю, зі схильністю до уникнення боротьби, з альтруїзмом, схильністю до лідерства і спрямованістю на процес діяльності, з низьким рівнем психотизма, зі схильністю до компромісів, з не дуже високою самооцінкою.

Схильність до ліберально-демократичного стилю керівництва характерна для осіб, що мають подібні з “демократами” особистісні особливості: уникнення боротьби, спрямованість на процес діяльності, схильність до лідерства, до компромісів, не дуже висока самооцінка. Однак є і відмінності, причому не тільки від “демократів”, але і від “автократів”: більш виражена схильність до егоїзму, психотизму і конфліктності (при найменшій агресивності).

В. Толочек показав неоднорідність кожного з “класичних” стилів керівництва, що обумовлено розходженнями в особистісних особливостях керівників [5; 6]. Так, авторитарний стиль може мати два різновиди. В одному випадку його психологічними детермінантами виступають владність, твердість, твердість, підозрілість, схильність до домінування (кореляція з факторами +С, +Е, +Н, +L, за Кеттелом), в іншому – комплекс тривожності: заклопотаність планами, помисливість, вразливість, ригідність, консерватизм, низький самоконтроль поведінки й емоцій (-F, +O, -N, +M, -Q1 -Q2 -Q3). Ще більш варіативний демократичний стиль керування.

Виявився і зв'язок з типологічними особливостями прояву властивостей нервової системи [3], в основному із силою нервової системи. Серед “автократів” осіб з великою і середньою силою нервової системи виявилось значно більше (60 %), чим серед “лібералів” (43 %) і “демократів” (26 %). За іншими типологічними особливостями невеликі відмінності були тільки в “лібералів”. У них виявилось трохи менше, ніж у “автократів” і “демократів”, осіб з перевагою гальмування по “зовнішньому” і “внутрішньому” балансах, а також з інертністю порушення, і більше осіб з інертністю гальмування.

Виразовування типологічного комплексу боязкості показало, що він значно сильніше виражений у “демократів” (93 умовні одиниці проти 30 одиниць у “автократів” і 20 одиниць у “лібералів”). Це узгодиться з виявленим фактом меншої агресивності “демократів” у порівнянні з “автократами” і меншої їх конфліктністю в порівнянні з “лібералами”.

Отримані дані дають підставу думати, що схильність до того або іншого стилю керівництва визначається не тільки особистісними особливостями людини, але і природними передумовами, в якості яких виступають типологічні особливості прояву властивостей нервової системи.

Методика. У дослідженні взяли участь 87 керівників – начальників аварійних-рятувальних підрозділів. Вік досліджуваних 26 – 32 роки. Середній стаж роботи на посаді керівника – 5,7 років.

Збір емпіричних даних про особистості керівника та стилі керівництва включав такі методики:

1. Стиль діяльності керівників вивчався за допомогою тесту 20-ти ситуацій А. Єршова. Ситуативний тест містить опис 20 ситуацій з чотирма можливими варіантами відповідей. За підсумками обраних відповідей робиться висновок про належність опитуваного до одного з типів управлінської орієнтації: 1) на інтереси справи; 2) на психологічний клімат і взаємини в колективі; 3) на самого себе; 4) на офіційну субординацію.

2. Для вивчення властивостей особистості керівників використовувалися особистісно-ні методики: опитувальник “Локус контролю”, і 16 факторний особистісний опитувальник Р. Кеттелла (форма “С”).

3. Для оцінки ефективності соціально-психологічного аспекту управлінської взаємодії використовувалась методика експертної оцінки особистісного управлінського внеску, розробленої А. Журавльовим.

Обробка первинних результатів здійснювалась з допомогою кластерного аналізу,  $\chi^2$ -критерію, t-критерію Ст’юдента.

Результати дослідження. У результаті кластерного аналізу об’єктів (керівників) були виділені три кластери (типи стилів керівництва). Оптимальною вважалася кількість кластерів, яка дорівнювала різниці кількості об’єктів (87 керівників) та кількості кроків, після яких відстань між двома кластерами (в нашому випадку це квадрат евклідової відстані) збільшувалась стрибкоподібно (84 крок об’єднання об’єктів в кластери).

На рис. 1 представлено профілі, що відображають орієнтації керівників в умовній тестовій ситуації управлінської взаємодії, розподілені за кластерною приналежністю.

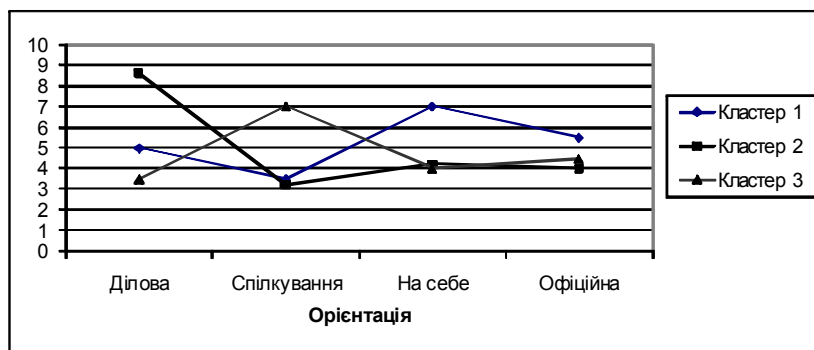


Рис. 1. Профілі стилів керівництва

Як видно із рис. 1, керівники, які входять до першого кластеру (44 чол.), мають високі показники за шкалою “Орієнтація на себе” (7 балів) при помірній виразності показників за іншими Шкалами (в межах 3 – 5 балів). Керівник такого типу – “самоорієнтовний” (СО). Характерними особливостями цього типу керівників є – орієнтація на самого себе, опора на особистісний досвід, схильність до вольових рішень, ризику.

У керівників, які ввійшли до 2-го кластеру (28 чол.), переважає орієнтація на діло (цілі, задачі, плани роботи). Ці керівники отримали умовну назву “діло орієнтовані” (ДО). Особливо такого типу керівників є ініціативність, наполегливість, уміння оцінювати ділові якості підлеглих, досягти високих результатів роботи підрозділу.

Третій кластер (15 чол.) утворили керівники, в яких переважає орієнтація на гарні взаємовідносини із підлеглими. Це – “контактно орієнтовані” (КО) керівники. В їх управлінській взаємодії з підлеглими домінує орієнтація на соціально-психологічні параметри колективу – між особистісні відносини, їх динаміку.

Щоб виявити взаємозв’язок між стилями керівництва та їх ефективністю, проводився аналіз таблиць спряженості, тобто сполучення двох перемінних, одна з яких являла собою стиль керівництва, а друга – його ефективність. Всього аналізувалось 6 таблиць спряженості (3 типи стилів керівництва  $\chi^2$  рівні ефективності – 6). Для оцінки значимості відмінностей між частотами, що спостерігались у дослідженні, та очікуваними розраховувався тест хі-квадрат ( $\chi^2$ ). Результати розрахунків наведені в таблиці.

Аналіз таблиці слід здійснити за значеннями, що містяться в першому та четвертому комірці таблиці спряженості, бо саме вони привертають найбільшу увагу, їх можна інтерпретувати таким чином:

- 32 із 44 керівників або 72,7% від числа керівників, які були класифіковані як “само орієнтовані” оцінюються як неефективні керівники;
- із 47 неефективних керівників 32 – з орієнтацією на себе, що складає 68,1%;

- 32 керівника, що віднесені до групи “неефективні”, складають 36,8 % від загальної кількості тих, хто взяв участь у дослідженні;

- 22 із 28 керівників або 78,6 % від кількості керівників, що утворили тип “діло орієнтовані”, є ефективними керівниками;

- із 40 ефективних керівників 22 мають переважну орієнтацію на “діло”, що складає 55%;

- 22 ефективних керівники з діловою орієнтацією складають 25,3% від загальної кількості тих, хто взяв участь у дослідженні.

За даними, що містяться в таблиці, можна зробити такі висновки:

- 72,7% неефективних керівників відносяться до типу “самоорієнтовних” керівників, тоді як серед ефективних керівників ця частка складає 27,3 %;

- серед ефективних керівників 78,6 % відносяться до “діло орієнтованого” стилю керівництва, тоді як серед неефективних керівників ця частка складає 21,4 %.

Таблиця

Спряженість стилів керівництва з їх ефективністю

Відсоток		Рівень ефективності керівника		Усього
		Неефективний	Ефективний	
СО	Число	32	12	44
	Очікуване число	23,8	20,2	44,0
	% від стилю керівництва	72,7%	27,3%	100,0%
	% від ефективності	68,1%	30,0%	50,6%
	% всього	36,8%	13,8%	50,6%
ДО	Число	6	22	28
	Очікуване число	15,1	12,9	28,0
	% від стилю керівництва	21,4%	78,6%	100,0%
	% від ефективності	12,8%	55,0%	32,2%
	% всього	6,9%	25,3%	32,2%
КО	Число	9	6	15
	Очікуване число	8,1	6,9	15,0
	% від стилю керівництва	60,0%	40,0%	100,0%
	% від ефективності	19,1%	15,0%	17,2%
	% всього	10,3%	6,9%	17,2%
Усього	Число	47	40	87
	Очікуване число	47,0	40,0	87,0
	% від стилю керівництва	54,0%	46,0%	100,0%
	% від ефективності	100,0%	100,0%	100,0%
	% всього	54,0%	46,0%	100,0%

Серед “комунікативно орієнтованих” керівників 60:0 % є неефективними керівниками і 40,0 % – ефективними.

Таким чином, спостерігається залежність між перемінними “стиль керівництва” та “ефективність керівництва”. Розрахунки критерію  $\chi^2$  за Пірсоном дають величину 18,39 ( $p < 0,001$ ), а з поправкою на правдоподібність – 19,19 ( $p < 0,001$ ), що свідчить про статистичну значимість встановленого зв’язку.

На рис. 2 наведено графік, на якому представлено усереднені особистісні профілі (за 16 ОФ Кеттела) керівників трьох раніше виділених стилів.

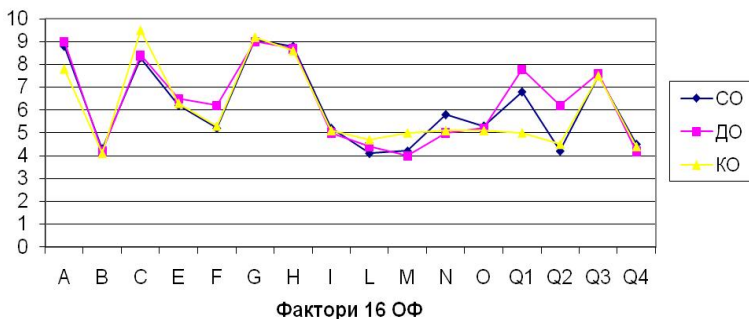


Рис. 2. Особистісні профілі керівників трьох стилів керівництва: “само орієнтованого” (СО), “діло орієнтованого” (ДО) та “комунікативно орієнтованого” (КО)

Як видно із рис. 2, особистісний профіль “орієнтованих на діло” керівників суттєво відрізняється від особистісних профілів керівників двох інших стилів керівництва.

Відмінності стосуються трьох сфер особистості: комунікативної, інтелектуальної та емоційної.

Для керівників “діло орієнтованого” стилю характерний комплекс властивостей, що характеризує екстравертовану особистість: міжособистісну комунікативність ( $A+$ ), експансивність, динамічність у спілкуванні ( $F+$ ), що поєднується з дипломатичністю, проникливістю, умінням знаходити вихід із складних ситуацій ( $N+$ ) та незалежністю, самостійністю, орієнтацією на власні рішення ( $Q2+$ ). Інтелектуальна сфера керівників цього стилю характеризується розвиненим аналітичним мисленням, готовністю до сприйняття нових ідей, перемін ( $Q1+$ ). Крім того керівників цього стилю відрізняє від представників двох інших стилів – висока емоційна стійкість, зрілість, працездатність ( $C+$ ).

Що стосується локусу контролю, то “орієнтовані на діло” керівники статистичне значимо ( $P < 0,001$ ) відрізняються від представників двох інших стилів керівництва, їм властивий інтернальний (внутрішній) локус контролю, тобто вони переконані в тому, що саме їх зусилля, старання та здібності визначають їх життя.

Таким чином, висунута гіпотеза знайшла емпіричне підтвердження.

Однак можна зазначити, що встановлені зв’язки не носять причинно-наслідкового характеру, а виявлять описові, структурні гіпотези. Щоб говорити про причинний зв’язок, потрібно проводити експериментальне дослідження з виділенням незалежних і залежних перемінних. Але, як відомо, структурні гіпотези є основою для проведення досліджень з перевірки пояснювальних гіпотез. Крім того, порівняно невелика вибірка дає можливість говорити лише про певні тенденції, а не про встановлення строгих закономірностей у досліджуваних явищах.

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Частіше за все з високим рівнем ефективності керівництва пов’язаний “орієнтований на справу” стиль керівництва, а з низьким – “самоорієнтований” стиль;

Керівники з орієнтацією на “справу” характеризуються комплексом особистісних властивостей, в який входять: комунікативність, динамічність у спілкуванні, проникливість, самостійність і незалежність, аналітичність мислення, емоційна стійкість та високий рівень суб’єктивного контролю.

#### Література:

1. Журавлев А. Л. Взаимосвязь личности руководителя и стиля руководства в условиях совместной деятельности коллектива / А. Л. Журавлев // Совместная деятельность. Теория, методология, практика. – М. : Наука, 1988. – С. 151–167.
2. Ильин Е. П. Склонность к стилю руководства и личностные особенности / Е. П. Ильин, Нгуен Ки Тьонг // Психологические проблемы самореализации личности. – СПб., 1999. – Вып. 3. – С. 102–112.

3. Ильин Е. П. Склонность к стилю руководства и свойства нервной системы / Е. П. Ильин, Нгуен Ки Тьонг // Ананьевские чтения-99 : тезисы науч.-прак. конф. – СПб., 1999.

4. Толочек В. А. Стили профессиональной деятельности / В. А. Толочек. – М. : Смысл, 2000.

5. Толочек В. А. Стилиевые характеристики взаимодействия руководителей в управленческой структуре / В. А. Толочек // Вестник МГУ. – Сер. 14. Психология. – 1995. – № 3.

6. Толочек В. А. Триада управления и стиль руководства / В. А. Толочек // Социологические исследования. – 1992. – № 2. – С. 121–124.

*Надійшла до редколегії 20.11.2013 р.*

УДК 35.08

*В. М. ЩЕГОРЦОВА*

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”**

*Зроблено аналіз нового законодавства щодо проходження державної служби. Виділено основні положення щодо класифікації посад державної служби, груп посад та рангів державних службовців.*

**Ключові слова:** державна служба, класифікація посад державної служби, групи посад державної служби, ранги державних службовців.

*The article presents an analysis of the new legislation on civil service. The basic provisions on the classification of civil service positions and groups of positions and ranks of civil servants.*

**Key words:** public service, civil service classification, a group of civil service positions, the ranks of civil servants.

Стратегічні цілі нової державноуправлінської еліти щодо розвитку демократичної, правової та соціальної держави зумовило необхідність реформування державної служби. Адже саме від державних службовців, на яких покладено реалізацію завдань і функцій держави, залежить успіх впровадження реформ. Новий Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI “Про державну службу” набере чинності з 01.01.2014 р., він визначить принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу [1].

Правові та інші аспекти регулювання проходження державної служби розглядаються такими відомими вченими у сфері державного управління, як Ю. Битяк, О. Воронько, С. Дубенко, Т. Желюк, В. Захарченко, Н. Липовська, В. Мартиненко, О. Мельников, Т. Мотренко, О. Оболенський, Л. Пашко, В. Полтавський, М. Рудакевич, С. Серьогін та ін. Але зміни в законодавстві щодо проходження державної служби потребують детальних досліджень функціонування державної служби.

Метою статті є аналіз нового законодавства щодо проходження державної служби та виокремлення основних положень щодо класифікації посад державної служби.

Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI “Про державну службу” було прийнято з метою вдосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів державного управління та у зв’язку з реформами, що започатковані новою державноуправлінською елітою в країні [1]. Основні завдання реформування державної служби передбачають єдині стандарти прийняття на службу, введення системної класифікації посад залежно від характеру та обсягу посадових обов’язків, створення політично нейтрального інституту державної служби, введення в дію прозорого механізму прийняття на державну службу, нові підходи до управління персоналом в органах державної влади, професійного навчання, оплати праці, дисциплінарної та матеріальної відповідальності державного службовця.

Відповідно до Закону України “Про державну службу” більш розширено подаються поняття “державна служба” та “державний службовець”. Так, державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг; державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим [Там же].

На державного службовця покладаються такі основні завдання:

- підготовка пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;
- розроблення, експертиза та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- реалізації інших повноважень відповідного органу.



На законодавчому рівні вводиться компетентнісний підхід до управління персоналом державної служби, подається визначення нових для практики проходження державної служби понять:

– профіль професійної компетентності посади державної служби – комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов’язків;

– рівень професійної компетентності особи – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками.

Стаття 16 Закону окреслює вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби, конкретно для кожної посади, із зазначенням рівня освітньої підготовки та стажем роботи [1].

Закон чітко визначає категорії публічних службовців, на яких не поширюється його дія: Президент України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі, судді, працівники прокуратури, яким присвоюються класні чини, працівники державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування, працівники державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб’єктів господарювання державної форми власності, працівників підприємств, установ та організацій, що знаходяться у власності Автономної Республіки Крим, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби у центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України, військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

Цей Закон визначає новий підхід до класифікації посад державної служби. Так стаття 6 Закону поділяє посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов’язків поділяються на п’ять груп:

– група I – посади керівника, заступників керівника державного органу, членів державного колегіального органу, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації;

– група II – посади керівників, заступників керівників самостійних структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної

Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату;

– група III – посади керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату;

– група IV – посади в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачають здійснення керівних функцій;

– група V – посади в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів [1].

Групи посад державної служби поділяються на підгрупи. До підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1 належать посади державної служби в Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Центральній виборчій комісії, Рахунковій палаті, Вищій раді юстиції, посади представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посади державної служби в секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також посади державної служби в Національному інституті стратегічних досліджень та Державному управлінні справами, визначені законодавством.

До підгруп I-2, II-2, III-2, IV-2, V-2 належать посади державної служби в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апараті, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах, створених Президентом України (крім зазначених в абзаці другому цієї частини), Національному банку України, а також посади державної служби в Національній академії державного управління при Президентові України та Інституті законодавства Верховної Ради України, визначені законодавством.

До підгруп I-3, II-3, III-3, IV-3, V-3 належать посади державної служби в органі влади Автономної Республіки Крим та його апараті, державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, та його апараті.

До підгруп I-4, II-4, III-4, V-4 належать посади державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція

яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, та їх апарати.

Посади помічників, радників, уповноважених, представників Президента України, керівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи I-1.

Посади помічників і радників Голови Верховної Ради України, радників Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, помічників і радників Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи II-1.

Посади інших працівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи III-1. Посади помічників-консультантів народних депутатів України належать до підгруп IV-1 і V-1.

Посади керівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України) належать до підгрупи I-2. Посади працівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України) належать до підгрупи II-2.

Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення. Установлюється дев'ять рангів державних службовців в залежності від груп посад:

- державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи I-1, – 1 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп I-2, II-1, – 1, 2 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи I-3, – 1, 2, 3 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп I-4, II-2, III-1, – 2, 3, 4 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп II-3, III-2, IV-1, – 3, 4, 5 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп II-4, III-3, IV-2, V-1, – 4, 5, 6 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгруп III-4, IV-3, V-2, – 5, 6, 7 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи V-3, – 6, 7, 8 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби підгрупи V-4, – 7, 8, 9 ранг.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення на посаду державної служби групи I – у порядку, визначеному Конституцією та законами України, без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби; на посаду державної служби груп II, III, IV і V – за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби. Призначення на патронатні посади державної служби здійснюються без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби.

Уведення нової організації державної служби формує декілька проблемних питань. Так, можливе пониження статусу окремих посад. Для врегулювання цього питання Національне агентство з питань державної служби передбачає у положенні про порядок присвоєння рангів, передбачити присвоєння відповідним категоріям працівників рангів, які відповідатимуть раніше присвоєним їм рангам. Другою проблемою є можливість віднесення окремих посад не до державної служби, а до посад, які виконують функції з обслуговування. Третя проблема запровадження нового Закону полягає у практичній реалізації компетентнісного підходу до управління персоналом державної служби, а саме у розробці профілів компетентності державних службовців. На вирішення цієї проблеми Національне агентство з питань державної служби розробило методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [2]. Ці методичні рекомендації визначають структуру та зміст профілю професійної компетентності посади державної служби, порядок розроблення профілю професійної компетентності посади державної служби, вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби (необхідні знання, конкретні уміння і навички, особисті якості).

З набуттям чинності нового Закону України “Про державну службу” урегулюються кілька невіршених раніше питань щодо поділу посад державної служби на кар’єрні та покар’єрні, політичної нейтральності державної служби, закладені основи ефективного управління персоналом в органах державної влади, посилюється роль кадрових служб. На законодавчому рівні закладено принципи та підходи до розвитку та підвищення ефективності функціонування державної служби, але подальших досліджень потребує розробка практичних рекомендацій щодо їх реалізації.

#### Література:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 4. – С. 115.
2. Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : наказ Національного агентства з питань державної служби від 20.06.2012 р. № 148. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/kirovogradska/ua/publication/content/39338.htm?s398224032=2aba5377060771ea0113c285fc73a800>.

*Надійшла до редколегії 01.11.2012 р.*

УДК 35.085

О. А. НОСИК

## **КОМПЕТЕНТІСНИЙ ПІДХІД ПРИ ПІДБОРІ КАДРІВ НА ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Обґрунтовано роль і місце компетентнісного підходу при підборі кадрів на посади державної служби. Розглянуто механізм забезпечення компетентнісного підходу при підборі кадрів на посади державної служби, спрямованого на раціональне використання кадрового потенціалу суспільства та забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади європейського зразка.*

**Ключові слова:** компетентнісний підхід, підбір кадрів, посади, державна служба.

*There is substantiated the role and place of the competence-based approach in the selection of personnel for positions of state service. The mechanism of ensuring competence-based approach in the selection of personnel for positions of state service, aimed at a rational use of personnel potential of the company and ensuring efficient and effective activity of the state authorities of the European type.*

**Key words:** competence approach, recruitment of staff, positions, civil service.

За останні роки істотних змін в Україні зазнає державна кадрова політика. Вона стає послідовною, спрямованою на вдосконалення системи регулювання кадрових процесів та відносин. Визначаються головні критерії підбору та оцінки кадрів, удосконалюються підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації персоналу, спрямовані на раціональне використання кадрового потенціалу країни в цілому.

Одним з головних шляхів удосконалення державної кадрової політики є прийняття нового Закону України “Про державну службу”, який набуде чинності з 1 січня 2014 р. Метою прийняття цього Закону є побудова в Україні професійної нейтральної та ефективної державної служби європейського зразка, яка забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

З метою забезпечення органів державної влади професійними кадрами, відповідно до сучасних потреб державного управління, має місце компетентнісний підхід при підборі кадрів на посади державних службовців. Таким чином, тема дослідження є досить актуальною.

Питання впровадження компетентнісного підходу розглядається в роботах багатьох науковців сучасності. Так, І. Зімня вивчає ключові компетентності в контексті нової парадигми результату сучасного утворення [9],

Л. Гогіна – компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів [4]. Більша частина цих досліджень спрямована на висвітлення питань у галузі освіти, але невирішеними залишаються проблеми впровадження компетентнісного підходу під час процедури підбору кадрів на посади державної служби, з метою підвищення рівня професіоналізму й компетентності персоналу.

Голова Національного агентства України з питань державної служби В. Толкованов у своїх виступах та публікаціях визначає необхідність реформування державної служби та її адаптації до стандартів ЄС. Вирішено абсолютно новий підхід: підготовлені типові профілі професійної компетентності посад державних службовців та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цих посад. Стрижнем реформування державної служби є забезпечення прямої кореляції між службовим просуванням та оплатою праці з рівнем кваліфікації службовця, його компетентністю, старанністю, діловими якостями [15].

Тому метою статті є обґрунтування ролі й місця компетентнісного підходу при підборі кадрів на посади державної служби.

У різних джерелах наведено різні визначення поняття “компетенція” (табл. 1).

Таблиця 1

## Визначення поняття “компетенція”

<i>Джерело</i>	<i>Тлумачення</i>
Словарь русского языка С. И. Ожегова [13]	Компетенция – коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийхось повноважень, прав
Советский энциклопедический словарь [14]	Компетенция (від лат. <i>competere</i> – добиваюсь, відповідаю, підхожу) – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; знання і досвід у певній галузі
Большой толковый словарь русского языка [1]	Компетенция – коло питань, явищ, в яких дана особа авторитетна, має досвід, знання; коло повноважень, галузь належних для виконання ким-небудь питань, явищ
Краткий словарь иностранных слов [12]	Компетенция (лат. <i>competentia</i> – соответствие, соразмерность) – коло повноважень якої-небудь установи або особи; коло питань, у яких ця (компетентна) особа має знання, досвід
Тлумачний словник української мови [10]	Компетенція – добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи

Аналіз визначення поняття “компетенція” дозволяє виділити ключові слова, що її характеризують (рисунок).

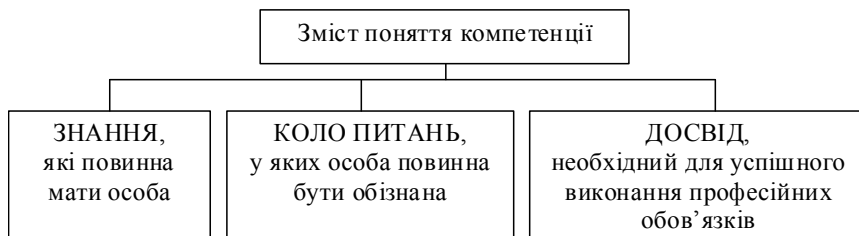


Рисунок. Основний зміст поняття компетенції

Розглянемо деякі підходи до визначення поняття “компетентність” (табл. 2).

Таблиця 2

Визначення поняття “компетентність”

<i>Джерело</i>	<i>Тлумачення</i>
Комплекс нормативних документів для розроблення складових системи галузевих стандартів вищої освіти [11]	Компетентність – інтегрована характеристика якостей особистості, результат підготовки випускника вузу для виконання діяльності в певних професійних та соціально-особистісних предметних областях (компетенціях), який визначається необхідним обсягом і рівнем знань та досвіду у певному виді діяльності
Вища освіта України і Болонський процес (Навчальний посібник за ред. В. Г. Кремня) [3]	Компетентність – знання, уміння, навички та досвід, які формують професійні властивості фахівця на достатньому рівні для якісного виконання ним професійних функцій
М. Головань “Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду” [5]	Компетентність – це володіння компетенцією, що виявляється в ефективній діяльності і включає особисте ставлення до предмету і продукту діяльності; компетентність – це інтегроване утворення особистості, що інтегрує в собі знання, уміння, навички, досвід і особистісні властивості, які обумовлюють прагнення, здатність і готовність розв’язувати проблеми і завдання, що виникають в реальних життєвих ситуаціях, усвідомлюючи при цьому значущість предмета і результату діяльності

Компетентність у широкому порозумінні цього слова – це певний рівень інтелектуального, психологічного та функціонального стану службовця, який відображає конкретні сфери його професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала.

Так, компетентність державного службовця – це наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та добути на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами [7, с. 156].

Невід’ємним атрибутом державної служби є професіоналізм, компетентність, кваліфікаційний рівень. У більшості країн світу основною умовою прийому на державну службу є наявність певних даних як формальних (диплом, науковий ступінь, вік, здоров’я), так і професійних (досвід роботи за спеціальністю, практичні і теоретичні знання, компетенція), широкого набору знань, умінь та навичок, які виступають запорукою належного виконання службових обов’язків [6, с. 22].

Під компетентнісним підходом слід розуміти не лише знання, уміння й навички, набуті під час навчання (професійна підготовка, підвищення кваліфікації), а й знання, уміння й навички, які необхідні для роботи спеціаліста в певних умовах та за конкретних обставин [2, с. 49].

Компетенція може зростати майже протягом усього професійного життя, тому потрібно відзначити здатності державного службовця розпізнавати проблеми громадського життя, орієнтуватися в них, засвоювати нові знання й нові моделі поведінки [8, с. 259].

Відповідно до Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, розробленої Комітетом з економічних реформ при Президентові України, з метою адаптації України до європейського освітнього простору, введення європейських стандартів та вимог ринку праці до компетентностей фахівців, підвищення якості та ефективності підготовки кадрів та постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341 затверджена Національна рамка кваліфікацій – системний і структурований за компетентностями опис кваліфікаційних рівнів.

Національна рамка кваліфікацій призначена для використання органами виконавчої влади, установами та організаціями, що реалізують державну політику, роботодавцями, іншими юридичними і фізичними особами з метою розроблення, ідентифікації, співвіднесення, визнання, планування і розвитку кваліфікацій, якісного добору кадрів.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати мінімальним загальним вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи, які встановлені нормами Закону України “Про державну службу”. Також цими ж нормами передбачено обов’язкове встановлення вимог до напрямку підготовки (спеціальності) особи, що претендує на зайняття посади держслужби.

У новому Законі України “Про державну службу” застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки та закріплено нові поняття (терміни). Так, профіль професійної компетентності посади державної служби – це комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи



та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Що ж до рівня професійної компетентності особи, то він встановлюватиметься, виходячи із характеристики особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками.

Претенденти на зайняття посад підгруп I-2, I-3, I-4, II-1, II-2, II-3, II-4, III-1, III-2, III-3, III-4, IV-1, IV-2, IV-3, V-1 повинні мати повну вищу освіту, підгрупи V-2 – базову вищу, а підгруп V-3, V-4 – неповну вищу освіту.

Законом України “Про вищу освіту” встановлено, що освітньо-кваліфікаційний рівень молодшого спеціаліста відповідає неповному вищому освітньому рівню, бакалавр – базовому вищому, спеціаліст та магістр – повному вищому.

Слід зазначити, що законодавчо закріплена вимога щодо наявності вищої освіти до особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця, носить не рекомендаційний, а обов'язковий характер. Яку саме освіту повинен мати претендент на посаду (повну вищу, базову чи неповну вищу), залежить від належності посади до відповідної підгрупи.

Компетентність державного службовця – це наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та добути на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами.

Вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби групи I-1, а також спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби інших підгруп групи I, повинні бути визначені суб'єктом призначення на ці посади відповідно до затверджених ним профілів професійної компетентності посад, якщо інше не передбачено законом.

Спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V, визначаються керівником державної служби у відповідному державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті в порядку, встановленому Національним агентством України з питань державної служби.

З метою дотримання загальних та спеціальних вимог, вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, законодавством передбачено розроблення профілів професійної компетентності посад.

Профіль професійної компетентності посади державної служби – комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Профілі професійної компетентності посад державної служби у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті використовуються керівником державної служби, службою персоналу, керівниками відповідних структурних підрозділів державного органу для:

- диференціації вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби;
- визначення обсягу відповідальності та повноважень за кожною посадою державної служби в державних органах;
- забезпечення об'єктивності під час проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, планування кар'єри державних службовців та її розвитку, просування по службі, щорічного оцінювання результатів службової діяльності, визначення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, розроблення системи стимулювання державних службовців;
- оцінювання відповідності рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби у державних органах, необхідним мінімальним вимогам, що визначені керівником державної служби;
- визначення особистих потреб державних службовців у підвищенні рівня професійної компетентності;
- підвищення ефективності роботи служб персоналу з управління людськими ресурсами та якості роботи державних службовців тощо.

Профілі професійної компетентності посад державної служби в державних органах є основою для розроблення посадових інструкцій для цих посад, які визначають та закріплюють перелік конкретних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності, забезпечують належні умови для ефективної роботи державних службовців.

Таким чином, можна стверджувати, що застосування компетентнісного підходу при підборі кадрів на посади державної служби надасть можливість досягти основної мети державної кадрової політики – формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства щодо надання якісних послуг громадянам.

#### Література:

1. Большой толковый словарь русского языка. – СПб. : Норинт, 1998. – 1535 с.
2. Вісник державного службовця України “Командор”. – 2012. – № 4. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/komandor.html>.
3. Вища освіта України і Болонський процес : навч. посіб. / за ред. В. Г. Кременя. – К. : Освіта, 2004. – 384 с.
4. Гогіна Л. М. Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів: актуальність, передумови та проблеми впровадження / Л. М. Гогіна. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Aiv/2009\\_2/GOGINA.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/GOGINA.htm)
5. Головань М. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду / М. Головань // Вища освіта України. – 2008. – № 3.

6. Державна служба в Україні : соціально-правовий та організаційний аспекти : навч. посіб. / авт. кол. Ю. П. Сурмін, Т. В. Мотренко, Р. А. Науменко та ін. ; за заг. ред. Р. А. Науменко, Л. М. Гогіної. – К. : НАДУ, 2011. – 204 с.

7. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

8. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

9. *Зимняя И. А.* Ключевые компетенции – новая парадигма результата современного образования / И. А. Зимняя. – Режим доступа : [http://www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm#\\_ftn1](http://www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm#_ftn1)

10. *Івченко А.* Тлумачний словник української мови / А. Івченко. – Х. : Фоліо, 2005. – 540 с.

11. Комплекс нормативних документів для розроблення складових системи галузевих стандартів вищої освіти / Лист МОН від 31.07.08 № 1/9. – 2008. – 484 с.

12. Краткий словарь иностранных слов / сост. С. М. Локшина. – 6-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1979. – 352 с.

13. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка : Ок. 57000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. д.филол.н., проф. Н. Ю. Шведовой. – 16 изд., испр. – М. : Рус. яз., 1984. – 797 с.

14. Советский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1986. – 614 с.

15. Урядовий кур'єр від 18 липня 2012 року. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=589913](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=589913)

*Надійшла до редколегії 21.01.2013 р.*

## ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТА ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

ZINE M. BARKA

### PUBLIC ADMINISTRATION IN DEVELOPING COUNTRIES: SOME CHALLENGES

*З кінця 2007 р. глобальна фінансова та економічна криза негативно позначилася на доходах, статках та рівні життя населення як у розвинених країнах, так і в тих, що розвиваються. Криза також вплинула на публічне адміністрування, зокрема на здійснення соціальних та економічних програм і на функціонування економіки в цілому.*

*Метою статті є висвітлення інформації щодо походження кризи і уроків, що їх має бути засвоєно задля покращення надання публічних послуг та підвищення ефективності публічного адміністрування, котре відіграє важливу роль у забезпеченні сталого розвитку.*

**Ключові слова:** фінансова криза, глобальна економічна криза, країни, що розвиваються, надання публічних послуг, сталий розвиток.

*The global financial and economic crisis since late 2007 has had a significant negative impact on the income, wealth and living conditions in both developed and most developing countries. The crisis has also had an impact on public administration, especially on the implementation of social and economic policies and its economic functions more generally.*

*The paper is intended to provide with background information on the origin of the crisis and the lessons which can be concluded in order to improve the delivery of the public services and improve the efficiency of the public administration. Public administration is very important when it comes to enhance a sustainable development.*

**Key words:** financial crisis, global economic crisis, the country that educated, provision of public services, development of loading windows.

### I. Introduction

Since late 2007, the world economy has been experiencing one of its greatest crises since the Great Depression of the 1930s. Many of the major economies fell into recession; most developing countries have seen growth fall, although not as much as some economies in transition. Governments at both the national and subnational levels are facing huge financial constraints in fulfilling their functions

and are under pressure to adapt to the new circumstances and to become more effective institutions for development in the future<sup>1</sup>.

The crisis has resurrected a debate about the economic role of public administration. Since the late 1970s, the debate has been strongly tilted towards the private sector and market-driven management approaches. The call to reduce State interventions in economic matters was followed in many countries, privileging the private sector as the engine of economic growth. In the first section of the paper we focus on how the government sector has been affected by the crisis in the majority of countries. The second part concentrates on how public administrations are responding and may evolve in the longer term as agents of development. A conclusion is offered at the end.

## **II. The 2008-2009 global financial and economic crisis and international actions to overcome it**

The present section provides a succinct explanation of the crisis, presents a few key statistics. Since late 2007, the world economy has been going through a deep economic recession – the worst since the 1930s in terms of the decline and the geographical spread. Indicators include the following: in 2009, gross national product declined in real terms by 3.5 per cent in the developed economies, 6.5 per cent in countries with economies in transition, 2.1 per cent in Latin America and the Caribbean and 1 per cent in Western Asia; in other developing regions, while output did not contract, growth rates decreased. Initial estimates show that poverty headcount rates increased significantly in 2009 compared with 2008, by 46.7 million in the developing countries (28.5 million in East and South Asia, 13.9 million in sub-Saharan Africa, 3.3 million in Latin America and the Caribbean and 1.3 million in West Africa). Trade flows had declined at an annualized rate of 30-50 per cent by the end of 2008/early 2009, in particular in Asian economies.

The origins of the recession can be traced back to major problems in the financial sector in the United States of America. A large quantity of bank assets consisting of mortgage loans were converted by financial intermediaries into a variety of innovative secondary securities, which in turn were sold in the financial market, attracting large amounts of savings from investors around the world. Since the exchange of assets proved very profitable, the phenomenon continued and grew considerably, creating a financial bubble.

Motivated by high profits in those secondary financial operations, financial intermediaries of various types, in particular large banks, pushed the supply of loans for housing until interest rates were very low – even lower than the loan rates offered to high-quality debtors (i.e., prime rates), although loans were being granted to creditors with higher-risk qualifications. Risk analysis was widespread,

---

<sup>1</sup>For comprehensive analysis of the world economic and financial crisis and its many implications, see the report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the international monetary and financial system, available at [www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf).

World Economic Situation and Prospects 2009; and World Economic Situation and Prospects: Update as of Mid-2009 and World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook, pre-release, both available at [www.un.org/esa/policy/wess/wesp](http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp).

but attention was concentrated mostly on the secondary instruments' risks and much less on the risks of the underlying house loans. Thus, buyers of secondary securities were not fully aware of the total risks as these financial instruments became increasingly complex, and neither private rating companies nor public authorities provided sufficient information for the market participants. It was later recognized that official regulators had not acted promptly at the time the financial bubble was growing, assuming that the financial intermediaries themselves would have acted out of self-interest to adopt measures to prevent a crisis. At the same time, it became clear that the rating agencies had a conflict of interest, as they had a close, ongoing working relationship with the largest mortgage-backed security and collateralized debt obligations issuers. The crisis is thus the result of regulatory failure.

The collapse a leading finance house, Lehman Brothers, had a system-wide domino effect, leading to a series of defaults on mortgage loans. As a result, a number of big banks began to go into severe balance-sheet disequilibrium, resulting in bankruptcy or near-bankruptcy, not only in the United States but also in other countries where banks acquired the complex United States financial assets. It was only then that government decided to intervene, contributing with public funds to strengthen the capital of major troubled banks to avoid further repercussions such as might result from generalized bank runs or a financial crash.

As non-institutional financial investors became aware of the losses incurred in terms of wealth, they had to rapidly increase precautionary savings to deal with the impact of the financial crisis. This meant that they had to cut expenditure on goods and services. The decline in net worth of wealth itself had a negative impact on expenditure. Demand began to fall and the recession affected an increasing number of sectors; thus, the financial crisis evolved into a broader economic crisis.

The economic crisis was transmitted to many developing countries around the world through a number of channels: decreases in international trade, diminishing international tourism, falling commodity prices, capital outflows to safer countries, increased interest rates, shrinking migrant remittances and constraints on international aid and official development assistance. The crisis developed into a truly global dimensions.

As a result of the economic downturn, unemployment and underemployment increased very significantly in most countries, both developed and developing. As a result of job losses, considerable numbers of people fell into poverty. This set back the fight against hunger and the creation of decent jobs.<sup>2</sup> In addition, social protection measures in developing and developed countries came under serious pressure. Most countries will have to grow vigorously during the period 2011-2015 just to recover

---

<sup>2</sup> *Ravallion Martin*. The crisis and the world's poorest. Development Outreach, World Bank Institute, December 2009: [http://www.academia.edu/283397/AN\\_ASSESSMENT\\_OF\\_PUBLIC\\_POLICY\\_RESPONSE\\_TO\\_THE\\_GLOBAL\\_FINANCIAL\\_CRISIS](http://www.academia.edu/283397/AN_ASSESSMENT_OF_PUBLIC_POLICY_RESPONSE_TO_THE_GLOBAL_FINANCIAL_CRISIS); and Vos and S?nchez (2009), "Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America", [http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp74\\_2009.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp74_2009.pdf)  
[http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles/en\\_GB/03-08-2009-1/](http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles/en_GB/03-08-2009-1/)

the jobs already lost. The accomplishments made towards the attainment of the Millennium Development Goals in many countries have thus been undermined.

The debt levels of the heavily indebted poor countries, including those that have benefited in the past from debt relief initiatives, are increasing. Relief measures for low-income countries have therefore been given consideration in international debates. With regard to measures to facilitate finance for the recovery views to the International Monetary Fund (IMF).<sup>3</sup>

A number of domestic measures have been adopted in various economies on several fronts. First, in order to prevent the further collapse of the financial sector, insurance mechanisms have been introduced for savings accounts to benefit the public and avert financial panic and runs; public funds have been injected into the capital of large banks and other intermediaries to prevent bankruptcies; and investigations have begun into flaws in financial regulations with a view to their subsequent reform. Secondly, in order to stimulate aggregate demand and prevent the further deepening of the recession, public expenditure programs have been put into effect, including by implementing planned investments in, inter alia, school maintenance and enhancement, environmental and energy infrastructure and science and technology to increase competitiveness. Thirdly, in certain countries, support has been provided to domestic industries considered strategic because of their contributions to employment or innovation, such as the automobile industry. Fourthly, open market operations have been introduced in the money and foreign exchange markets, to prevent bubbles and maintain the stability of interest and foreign exchange rates. In some cases, the way in which such measures have been implemented has raised public concerns about transparency, and there have been calls for the equitable distribution of stimulus packages.

Early in 2010, several leading economic indicators signaled that the worst phase of the crisis may have already ended in some advanced economies and that recovery may soon start in those countries at a slow and gradual pace. However, there is still considerable uncertainty about the sustainability of the incipient recovery. The rest of the world economy, particularly developing countries, will continue to experience growth deceleration.<sup>4</sup>

### **III. Direct challenges to public administration**

The present section describes a set of challenges posed to public administration in numerous countries as a result of the crisis, although the severity of those challenges evidently varies from country to country. Although in practice many of the challenges are interrelated and a systemic approach is thus necessary if they are to be addressed in a comprehensive fashion, for purposes of clarity and simplicity, each particular challenge is presented separately.

---

<sup>3</sup>See the declaration issued at the Washington, D.C., summit on financial markets and the world economy, held on 15 November 2008; "The global plan for recovery and reform", issued at the London summit, held on 2 April 2009; and the "Leaders' statement" issued at the Pittsburgh summit, held on 24 and 25 September 2009.

<sup>4</sup>World Economic Situation and Prospects: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_mb.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_mb.shtml)  
<http://fr.slideshare.net/undesa/world-economic-situation-and-prospects-2012-pre-release>  
Update as of Mid-2009, available at [www.un.org/esa/policy/wess/wesp](http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp)

### **III.1. Leadership**

The crisis is clearly a result of regulatory failure. Governments need to take steps to strengthen the prudential regulation of the financial sector, including with regard to both banks and non-bank financial institutions. This will put a huge demand on capacity in terms of human resources and information needs.

### **III.2. Enhanced public governance for speedy and coordinated policy responses**

In order to overcome the crisis, a combination of public policies is called for in all countries, with variations depending on national features and circumstances. Typically, a public policy package to deal with the crisis would consist of:

(a) Fiscal measures, such as stimulus packages – increasing public expenditure or lowering taxes – aimed at firms and households with a view to mitigating the impact of immediate low demand for goods and services and reducing macroeconomic contraction;

(b) Monetary and exchange-rate policies aimed at lowering domestic, as well as international, interest rates, while striving to attain a currency exchange rate that makes the prices of internationally tradable goods in the country more competitive;

(c) Social protection measures and safety nets to address the vulnerability of the population, in particular the poor. These could include measures to help those who become unemployed (such as unemployment insurance, information on job offerings and support for retraining); public programs to provide essential goods and services for vulnerable people; and schemes to encourage students to stay in school and to prevent the deterioration of maternal and child health.

### **III. 3. Transparency**

It is imperative to provide information to the public on the precise ways in which the mix of policies to overcome the crisis should be delivered and on how public budgets to stimulate recovery should be allocated, not only for reasons of credibility, but also to maintain public support for the policy package and to preserve the reputation of public authorities.

### **III.4. Public service delivery**

As the crisis has reduced the revenues and operational budgets of public utilities and entities, all countries are preoccupied with the supply of public services. It is necessary not only to prevent a decrease in the supply of such services, but also to ensure that its growth keeps pace with demographic and economic trends. There is also a concern that, in some cases, public services may become less affordable, particularly for the disadvantaged population, if respective prices or tariffs are increased to generate additional public revenues. Delinquencies by consumers of public services could also become more frequent as income falls as a result of the recession and because prices and tariffs may be increased.

All of these factors threaten to cause setbacks in the achievement of the Millennium Development Goals, in particular with regard to effective access to training services, support for entrepreneurs and small or medium-sized enterprises, education and health services and public services aimed at sustainable development.



E-government approaches could be of enormous benefit for the implementation of such strategies. In particular, the Internet and mobile technologies can support public service delivery, especially in remote or sparsely populated areas, in both developed and developing countries.<sup>5</sup> To this end, the supply of information and communications technology infrastructure, connectivity and online services must be fostered, requiring enhanced regulation to attract private investment and promote effective public-private partnerships. Demand, too, needs to be encouraged, by information and communications technology service cost and tariff reductions through increased competition and enhanced regulation. However, if such potential is to be of benefit, it will be necessary to develop content, increase the skills of public sector officials and raise the e-literacy of the population.

### **III. 5. Social and financial protection for vulnerable groups**

Not all groups in society are equally affected by the crisis. In addition to the varying impact of the crisis in terms of income, there are significant disparities in most countries with regard to vulnerability, with different groups being exposed to different risks. For example, the risk of unemployment differs for different groups of workers (in terms of gender, skills, education levels, age, nationality, ethnicity, etc.); the risks of falling into poverty and malnutrition, dropping out of school or losing access to health-care services differ for children from different types of households (mono-parental, extended, etc.); and the risk of suffering as a result of the shutdown of certain public services varies for inhabitants of urban or rural localities, and so forth.

### **III. 6. Regulation of the financial sector**

We must not overlook the fact that, at the very root of the present crisis were serious deficiencies in regulation and in the regulatory institutions of certain types of financial intermediaries, in particular in some advanced market economies. While it would be possible to overcome the present crisis even without changes in this respect, it is necessary, as well as a moral and political imperative, that Governments enhance those regulations and institutions in order to avoid similar crises in future.

---

<sup>5</sup> United Nations, E-Government Survey 2010: Leveraging e-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. The United Nations global survey of e-government presents a systematic assessment of the use and potential of information and communication technology to transform the public sector by enhancing transparency, efficiency, access to public services and citizen participation in all countries and at all levels of development. By studying broad patterns of e-government around the world, the report identifies leading countries in e-government development. It also suggests a way forward for those that have yet to take advantage of its tremendous power.

The 2010 edition of the survey was prepared against a backdrop of financial and economic crisis that is putting tremendous pressure on governments to do more with less. The report examines transparency of stimulus funding and finds that open data - the free sharing of government information based on common standards - could do a great deal to assuage unease and regain the public trust. The authors also argue that e-government technology, while no substitute for good policy, may provide regulators with a much-needed means of grappling with the speed and complexity of financial markets. Similarly, e-government can add agility to public service delivery and help governments respond to an expanded set of demands even as revenues fall short and deficits soar. This report, the fifth in the United Nations e-government series, tells us how.

#### **IV. Opportunities for public administration in the wake of the crisis**

When given adequate attention, a crisis can be a powerful and effective incentive for positive change. Public administration should turn every challenge posed by the crisis into an opportunity for welfare-enhancing reform.

The present section addresses some of those opportunities and issues.

##### **IV.1. Opportunity to build better and more effective public administration**

The current crisis provides an opportunity for public administration to reassess and reassert itself as the guarantor of law and order in all sectors (including the economic and financial sectors), stability, peace and security and a decent standard of living for the majority of people through adequate social protection and equitable public service delivery.

##### **IV.2. Opportunity to enhance attractiveness of public service and effectiveness of public administration**

Will the economic crisis highlight the importance of public administration and make it attractive as a profession? Will the best talent be attracted to work in the public service? This is an opportunity for university faculties, management development institutes and public sector human resources agencies, such as ministries responsible for public administration and public service commissions, to review recruitment processes and to highlight the usefulness of public service to the people. If public administration is to become a more effective agent for development, the best people must be attracted to public service.

##### **IV.3. Opportunity to focus on current and, in particular, future needs**

Emphasis must now be placed on building the capacity of public administration to foresee and prevent, or at least to manage, economic, financial and other crises. Emphasis must also be placed on preparing public servants who are capable of managing tomorrow today. In addition, public administration capacities must be strengthened through enhanced data-gathering and statistical systems, in many cases linked to monitoring systems. The capacity of public servants must also be enhanced so that they can adequately assess early warnings about possible crises, make a decision and act upon them in a timely manner. The needs that must be addressed by public administration must be assessed not only in terms of today, but also, and in particular, in terms of many years hence with a view to preparing for any crisis.

##### **IV.4. Opportunity for creating new public administration institutions and new ways of working**

One impact that the crisis is having on public administration relates to the creation of new institutions. The United States, for example, created the Recovery Accountability and Transparency Board. The new institution did not directly embark on its work using traditional, bureaucratic public administration means. Rather, it built a broader, problem-solving community on the basis of the concept that “none of us is as smart as all of us”, and it engaged in a week-long online recovery dialogue on information and communications technology solutions to allow government to hear from a much larger and more diverse group of vendors, customers and thought leaders in the information and communications technology community.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> See [www.napawash.org/recoverydialogue/overview.pdf](http://www.napawash.org/recoverydialogue/overview.pdf).

**IV.5. Enhanced procurement systems**

In order to reduce public sector investment and operational costs, thereby freeing public resources for other uses entailing larger social and economic benefits for the population, Governments often need to acquire inputs at more competitive and lower prices, outsource partially or totally the production of specific public services or engage in some sort of public-private partnerships for infrastructure and public service provision. However, in some cases, corruption among officials within public administration, or regulatory capture by industries or firms that benefit from outdated procurement or public contracting rules create obstacles to reform.

**IV.6. More efficient public administration systems, in particular fiscal management regimes**

It is also the case that countries sometimes face constraints in exchanging existing internal structures and procedures for new, more efficient ones. For instance, opposition from certain sectors of the bureaucracy resists supporting training for the acquisition of new skills to allow for the more effective use of management technologies, fearing that cuts in public employment will result from such administrative modernization.

**IV.7. Redirecting public expenditure and investment towards long-term development priorities**

As a result of the current crisis, most countries have increased public expenditure and investments to strengthen aggregate demand, limit the depth of the recession and ensure a faster recovery. Some economic analysts refer to this approach as the return of Keynesian or demand-side macroeconomic policies, in contrast to supply-side economic policies. However, the use of such terminology gives the false impression that there exists a fundamental dichotomy between those two approaches, while, in fact, they can be compatible, as demonstrated by the experience and practice of fiscal policies in several countries.

Indeed, several countries have selected, as part of the economic stimulus packages, public investment programs to increase human, physical or environmental capital. While injecting additional income into their economies in the short and medium terms, they are simultaneously building better foundations for more competitive, sustainable inclusive and equitable growth in the long term.

Investment programs of this sort are aimed at, inter alia:

(a) Building more or better infrastructure for energy generation in ways that result in lower carbon emissions and contribute to mitigating global climate change and achieving more sustainable development;

(b) Constructing infrastructure to serve the marginalized or poor in rural or urban areas in sectors such as water and sanitation and housing, reducing the deprivation of such groups and alleviating to some extent their poor living conditions;

(c) Expanding education and health services, as well as employment training, thus assisting poor and vulnerable groups with their current needs, while at the same time increasing their human capital and creating conditions more favourable for inclusive and equitable development;

(d) Providing funding for technological research and development, or for technical and administrative modernization, particularly of small and medium-sized enterprises, enhancing their competitiveness and thus strengthening that large portion of the productive base of the economy, which generates the largest proportion of jobs, including a large proportion of female employment.

It should be noted that such smart spending by public administrations not only helps economic recovery and reduces the social costs of the crisis, but also contributes at the global level to the achievement of key internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals.

#### **IV.8. Restructuring or rescheduling of public debt and priority of maintaining employment levels, particularly in poor countries**

Debt service is a heavy burden for numerous countries. Payments of principal and interest can absorb considerable proportions of public-sector revenue and expenditure, thus limiting to a remarkable degree the public expenditure that is needed as part of the stimulus packages. Several proposals have therefore been made in international forums aimed at establishing a temporary debt moratorium for the least developed countries.

#### **V. Concluding remark**

The rapid spread of the crisis has demonstrated that the interconnection of national economies around the world has reached a very high level, strengthening the trend towards globalization. The international dialogue must therefore continue, aimed at better policy coordination to facilitate the recovery, enhanced systems for the early detection of possible future crises and assistance to countries, mostly in the developing world, to improve public financial regulation, at the same time as international financial institutions carry out much-needed reforms.

#### Bibliography:

1. International Labour Organization (2009), *Recovering from the crisis: a global jobs pact*, adopted by the International Labour Conference at its ninety-eighth session, in June 2009 (ISBN 978-92-2-120671-2).
2. Lin, Justin Yifu (2009), "Policy responses to the global economic crisis", *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.
3. Ravallion, Martin (2009), "The crisis and the world's poorest", *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.
4. Stiglitz, Joseph (2009), "The current economic crisis and lessons for economic theory", *Eastern Economic Journal*, No. 35.
5. Stiglitz, Joseph (2009), "The imperative of improved global economic coordination", *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.
6. United Nations (2009), report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the international monetary and financial system, September 2009.
7. United Nations (2009), *World Economic Situation and Prospects 2009* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.C.2).
8. United Nations (2009), report of the Secretary-General on the world economic and financial crisis and its impact on development (A/CONF.214/4).

9. United Nations (2009), World Economic Situation and Prospects: Update as of Mid-2009, available at [www.un.org/esa/policy/wess/wesp](http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp).

10. United Nations (2009), World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook, pre-release, available at [www.un.org/esa/policy/wess/wesp](http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp).

11. Vos, Robert, and Sánchez, Marco (2009), “Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America”, Department of Economic and Social Affairs working paper No. 74 (ST/ESA/2009/DWP/74).

УДК 349.2

*МАТАКАС ЮОЗАС, ЮНЯВИЧЮС АЛЬГИС*

## **СВОБОДНОЕ ПЕРЕДВИЖЕНИЕ ГРАЖДАН И ПРИМЕНЕНИЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ В ТРУДОУСТРОЙСТВЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ В ЕВРОПЕЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

*Рассмотрено право Европейского Союза, которое создает благоприятные условия для граждан ЕС свободно передвигаться из одной страны в другую и найти работу в любом государстве члене ЕС.*

**Ключевые слова:** свободное движение работников, публичный сектор, труд на государственной службе, исполнение функций публичной власти, охрана государственных интересов.

*The European Union Law creates favourable conditions for the EU citizens to move freely from one country to another and find a job in any of the EU member states.*

**Key words:** free movement of workers, the public sector, employment in the public service, exercise of powers conferred by public law, protection of state interests.

Основные свободы движения охватывают свободное движение работников, свободу учреждения и свободу предоставления услуг. Права, предоставляемые отдельным лицам, зависят от того, какой категории лиц они принадлежат [4]. Без сомнения, любые дискуссии по праву проживания и по ограничению этого права в государстве-члене ЕС должны происходить в контексте концепции гражданства Европейского Союза. Приняв Договор Европейского Союза и введя гражданство, основным правом работников стало право прибытия в другую страну и право проживания в этой стране. В Директиве 2004/38 это новое правило отражено в 11 констатирующей части таким образом: “основное и личное право проживания в другом государстве члене гражданам ЕС непосредственно предоставляет Договор и это право не зависит от исполнения административных процедур” [3].

В общественном секторе в ЕС занято 20,36 % всех работников государств-членов Евросоюза, поэтому исследования проблем этого сектора требуют пристального внимания теоретиков и практиков. В 2008 г. около 2,3 % граждан ЕС (11,3 млн) проживали не в том государстве, гражданами которого являлись, а в другом государстве – члене ЕС. Еще больше лиц воспользовались этим правом в разные промежутки времени, а с 2001 г. численность таких лиц увеличилась на 40 % [5, с. 2].

В основном публичный сектор сопоставляется с сектором общественного администрирования или общественной власти, то есть к общественному сектору относятся институции законодательной и исполнительной власти [6, с. 31–34]. Все-таки в отдельных странах эти понятия понимаются различно. С принципом свободного перемещения граждан связанные правила и права не применяются по трудоустройству на государственную службу. Это означает, что при трудоустройстве в этот сектор государства – члены ЕС могут предоставлять преимущества своим гражданам. Это исключение основывается на презумпции требования увеличенной лояльности национальных работников в этом секторе. Некоторые государственные должности очень важны, поэтому доступ к ним работникам с других членов ЕС закрыт. Станы – члены ЕС эти должности могут легитимно бронировать для своих граждан. Вопрос здесь в том, какие должности и в каких областях деятельности?

Определение области применения исключения “по трудоустройству на государственную службу” вызывает особенные трудности. В отдельных странах публичная власть, принявшая разные обязательства экономического и социального направления, участвует в деятельности, которая не приравнивается к обычным функциям государственной службы, но по своему направлению все-таки попадает в область применения Договора. Поэтому, расширив применение этого исключения и для такой деятельности, которая предназначается государственным и другим институциям, деятельность которых регламентирует публичное право, но не имеют никакой связи с задачами государственной службы, в Договоре определены принципы не применялись бы относительно многих видов деятельности и создали бы неравенство между государствами членами из-за различий организации между государственными и некоторыми экономическими секторами [2].

Суд Европейского Союза понятие “государственная служба” разъясняет учитывая особенности всех государств – членов Европейского Союза. Это понятие, отличное от понятия “*ordre public*” (“общественный порядок”), не детализировано ни в каких актах вторичного права. По сей день ведутся дискуссии, что исключение государственной службы должно пониматься в функциональном или институциональном смысле. Функциональное разъяснение государственной службы означает, что государства – члены ЕС предоставляют возможность своим гражданам занять определенные должности. Ограничения не могут применяться к персоналу, исполняющему административные, технические или функции обслуживания в этих институциях. Вместе с тем системное понятие государственной службы одобряют государства – члены ЕС,

которые хотят гораздо больше должностей бронировать для своих граждан. Такое системное понятие (институция государства и весь ее персонал являются совокупностью) придерживаются Люксембург, Бельгия, Италия и некоторые другие страны.

Государства – члены ЕС это исключение должны трактовать очень узко. Разъяснения понятия “государственная служба” абсолютно нельзя оставить на дискретность государств – членов Европейского Союза. Ссылка на положения внутренней правовой системы (конституции), с целью ограничить область применения правовых положений Европейского Союза, создала бы угрозу единству и действенности этого права и поэтому является неприемлемой. Это правило, которое является основой существования ЕС, также должно применяться при определении области и границ применения исключения. Суд ЕС решил, что это понятие должно восприниматься: “... как охватывающее обязательства, увязываемые с прямым и косвенным участием претворяя в жизнь функции и полномочия публичной власти, целью которых являются охрана общих интересов государства и других институции власти, а исполняющие обязанности лица связываются с особой лояльностью государству и обоюдности прав и обязанностей, составляющий основу связи гражданства. Исключение применяется только к тем должностям, которые, учитывая связь между задачами и ответственностью, имеют черты специальной государственной службы в оговоренных ранее сферах деятельности” [2].

Сегодня эта предьявленная Судом Европейского Союза формулировка труда на государственной службе всеми признана и является официальной. Такая формулировка охватывает два основных критерия, характеризующие “работу на государственной службе”: 1) обязанности, связанные с прямым и косвенным участием, исполняя функции публичной власти и 2) работа, связанная с охраной государственных интересов. Оба критерия не могут применяться раздельно, а только вместе. На английский язык понятие “исполнение функции публичной власти” переводится как “exercise of powers conferred by public law”, на французский – “exercice de la puissance publique”. На немецком языке употребляется термин “Ausübung hoheitlicher Befugnisse”.

Суд Европейского Союза содержания упомянутых критериев не анализировал. Он объяснял эти критерии, опираясь на конкретную ситуацию. Более конкретно эти критерии в научной литературе обосновали теоретики права и политических наук. Первый критерий охватывает два элемента: принятие императивных решений для граждан и регулирование общественной жизни. Это означает, что исключение будет применено, если государственный служащий прямо (самостоятельно) принимает императивные всем гражданам решения, которые требуют от них подчинения (работа в полиции, в налоговой инспекции, в судах). Кроме того, государство может некоторые свои функции передать частным субъектам: поставка воды, газа, электричества, сектор телекоммуникаций, воздушный и водной транспорт. Это означает, что отказ от этих функций не может создать угрозы государственной безопасности и мигранты могут претендовать на такие места труда [1, с. 94]. Тогда как косвенное участие

означає, що служачий можебу: оказувати вплив (наприклад, працюючи радником) на приймаємі рішення. Радь по технічеськім і господарським вопросам не стосуютья к косвенному участию при исполненіи обществєнные фунтьїи. Второї критерієм, характеризуючий державну службу, – робота, зв'язана з охороною інтересів держави, – не зв'язується з исполненіем фунтьїи публичної влади. Но така діяльність для держави очень важна. Робота зв'язана з стосунками держави і служачого, а это означає существование особих прав и обязанностей. Поэтому институции государств – членов ЕС не хотят эту деятельность доверить мигрантам. Понимание этого понятия выдвигает много неясностей, но Суд ее широко не комментує. Большинство авторов утверждают, что такие обязанности, прежде всего, должны быть связаны с интересами государственной безопасности [1, с. 95].

Это означает, что в это понятие не попадает любая деятельность в публичной институции. Государственными служащими не являются медицинские сестры, учителя, электрики, преподаватели университетов. Понятие “государственная служба” не охватывает и должностей, связанных с охраной общих интересов общества (обеспечение энергией, транспорт, водоснабжение) и учреждения просвещения, культуры, исследований. Кроме того, неясности возникают и из-за должностей частного сектора, имеющих элементы публичной власти. Суд ЕС не раз отметил, что, например, служащие службы охраны, работающие в частном секторе, не могут быть названы государственными служащими, и по этой причине они не попадают под действия положения Договора. Несмотря на утвержденный Договором о действии Европейского Союза запрета, работники, трудоустроившись в государственном секторе, на основе ст. 7 регламента 1612/68, должны получать одинаковый оклад, и им должны быть созданы одинаковые условия труда [7, с. 2].

Анализуєтья эту формулировку Суда Европейского Союза, важно акцентировать внимание на то, что исполняющие эти должности лица должны быть преданы державу, защищать государственные интересы. Это не всегда бывает так, когда разговор идет о преподавателе университета или электрике городского муниципалитета. Их работа мало имеет общего с патриотизмом и защитой держави. Суд Европейского Союза не дал список конкретных профессий, связанных или несвязанных со службой в государственном секторе. Вместе с тем, если державо – член ЕС решило применять ограничения в государственном секторе, то такой недоступной деятельностью гражданину другого государства члена была бы работа в судах, в полиции, в налоговой инспекции, в военных частях, в структурах власти и т. д. В большинстве стран – членах ЕС в министерствах иностранных дел, обороны, экономики, внутренних дел, юстиции и финансов работают граждане только данной страны. Эти должности могут исполнять только те лица, которым доверяет державо. Принимая лиц в данную службу, можно даже их непроверять. Но и в таких случаях не все должности в данной сфере связаны с государственной властью и обеспечением общих интересов держави. Такие должности, которые связанные с выполнением заданий административного характера, техническими



консультаціями, забезпеченням цих областей діяльності, не можуть бути закріплені тільки за громадянами держав – членів ЄС [9, с. 11–12; 6].

Вместе с тем, никто не мешает члену-государству совсем не применять этого исключения и оставить открытыми все службы публичного сектора для работников других государств – членов. Например, недавно в Дании, Греции, Ирландии и Голландии были только 10 % служб публичного сектора, недоступных гражданам других стран. Франция, Бельгия, Италия и Люксембург не хотят допустить граждан других государств членов к службам этих секторов [8, с. 115]. Разную точку зрения на государственную службу можно обосновать такими аргументами. Суть первого аргумента: большинство должностей национальной государственной службы могут занять необязательно граждане данной страны. Работающие электриками в муниципалитетах иностранцы не создают опасности национальным интересам страны. Следующий аргумент связан с тем, что государственная служба в разных странах определяется по-разному. Если это понятие охватило всех государственных служащих и всех, действующих от имени государства, тогда появилась опасность единой трактовки права ЕС и внутреннему рынку. Та или иная деятельность в одной стране для иностранцев возможна, а в другой – нет. Эта ситуация возникает из-за того, что в одной стране такая деятельность относится к частному сектору, а в другой – нет. Следующий аргумент связан с тем, что в некоторых странах ЕС в государственных учреждениях работает очень много служащих. Поэтому если понятие государственной службы трактовалось очень широко, это ограничило бы свободное движение несамостоятельно и самостоятельно работающих лиц. И еще один аргумент. Некоторые государства – члены ЕС в этой области проявляют нечестность. Стараясь ограничить трудоустройство для иностранцев в государственном секторе, они прибегают к разным конституционным и философским положениям. Но в основном эти государства заботятся о своей внутренней политике. Правительства, используя некоторые государственные должности, решают проблемы занятости в отдельных регионах. Они не позволяют трудоустроиться иностранцам и резервируют места для своих граждан. Например, карабинеры в Италии и жандармы во Франции (на половину военизированные полицейские силы) играли важную роль при решении проблемы трудоустройства молодежи малоразвитых регионов. Другой пример – железная дорога в Британии. Она всегда была основным источником трудоустройства для этнических меньшинств. Такие политические – экономические инструменты, уменьшающие армию безработных, государства члены ЕС не хотят потерять и не позволяют трудоустроиться иностранцам. Такую позицию можно понять в смысле внутренней политики. Но такие действия являются дискриминационными по отношению к мигрирующим работникам и противоречат принципам Европейского Союза [Там же, с. 115–116].

В этом контексте важно обратить внимание на то, что и граждане государств – членов ЕС могут против своих государств сослаться на положение право Европейского Союза, если они пользуются (или пользовались) правом свободного движения. Это важно для так называемых “случаев возврата”: служащий публичного сектора работал не в государстве своего гражданства

и возвращается в государство своего гражданства. Гражданин, возвратившись в государство своего гражданства с другого государства-члена ЕС, хочет заняться новой деятельностью. Но государство, не признав квалификацию, приобретенную в другом государстве, выдвигает возвратившимся гражданам разные требования. В таком случае гражданин может быть не заинтересован выезжать из родного государства, чтобы заниматься на территории другого государства-члена деятельностью служащего, если по возврату не применялись бы нормы права Европейского Союза.

Таким образом, принцип свободного движения граждан постоянно совершенствовался и усиливался за последние 40 лет в Европейском Союзе. Это основное право, применяемое сначала для экономически активных участников рынка труда, постепенно расширялось и в другие сектора, в том числе и на публичный.

#### Литература:

1. Даукшене И. Свободное движение работников и исключение государственной службы / И. Даукшене // Юриспруденция. – 2005. – Т. 72 (64) (на литовском языке).
2. Дело 152/73, Sotgiu, Rink. 1974, 153; Дело C – 248/96, Grahame, Hollanders, Rink. 1997, I – 6407; Дело – C 392/05, Alevizos, Rink. 2007, I- 3505.
3. Директива Европейского Парламента и Совета 2004/38/ЕС от 29 апреля 2004 года. По поводу прав свободного движения и проживания граждан и членов их семей на территориях государств-членов, частично меняющая Регламент (ЕЭС) Номер 1612/68 и упраздняющая Директивы 64/221/ ЕЭС, 68/360/ЕЭС, 72/194/ЕЭС, 73/148/ЕЭС, 75/34/ЕЭС, 75/35/ЕЭС, 90/364/ ЕЭС, 90/365/ЕЭС и 93/96/ ЕЭС. ES OL L 158/77, 2004.4.30.
4. Договор о действии Европейского Союза. Официальное издание Европейского Союза. – 2008. – Т. 51. – С. 115 (на литовском языке).
5. Коммюнике Комиссии к Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому комитету экономики и социальных дел, Комитету регионов. Обеспечено свободное движение работников. Права и основные изменения, 2010.7.13, КОМ (2010) 373 окончательный.
6. Лане Д. Е. Публичный сектор: понятия, модели и точки зрения / Д. Е. Лане. – Вильнюс : Марги раштай, 2001 (на литовском языке).
7. Регламент Совета (ЕЭС) Номер 1612/68. По поводу свободного движения работников. OL L 257, 1968.10.19.
8. Юнявичюс А. Право общего рынка Европейского Сообщества / А. Юнявичюс, Н. Schdfer. – Каунас : Аушра, 2005 (на литовском языке).
9. Arbeitsdokumenten der Kommissionsdienststellen. Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor, Europäische Kommission. Brüssel. 2010. – S. 11–12.
10. Europäische Kommission, Brüssel, den 14.12.2010. Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor Europäische Kommission.

УДК 351:061.2 (1-87:477)

В. В. НАМЕСТНИК

## ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Викладено проблему функціонування громадських екологічних організацій. Наведено основні моделі функціонування громадських організацій. Проаналізовано європейський досвід взаємодії громадських екологічних організацій з органами державної влади.*

**Ключові слова:** громадська організація, моделі функціонування громадських організацій, екологічний рух, екологічна політика, взаємодія громадських організацій з органами державної влади.

*The article deals with the functioning of non-governmental environmental organizations. The basic model of the NGOs are given. European experience of interaction of environmental organizations with public authorities is analyzed.*

**Key words:** Non-Governmental organization (NGO), functional models of NGOs, environmental movement, environmental policy, the interaction of NGOs with public authorities.

Характерною ознакою сучасного демократичного суспільства є розгалужена мережа громадських організацій, що охоплює практично всі сфери життєдіяльності суспільства, його інтересів і проблем. Громадські організації часто є сполучним елементом між суспільними інтересами і державною владою та формою захисту цих інтересів.

Одним із напрямків активної діяльності громадських організацій є природоохоронна діяльність. Світовий екологічний рух бере свій початок у 1950-х рр. В Україні перша громадська екологічна організація була зареєстрована в 1987 р., найбільш активно утворення громадських екологічних організацій відбувалось у 1988 – 1991 рр. [19, с. 326].

На сьогодні українські громадські екологічні організації зіткнулися з численними проблемами у своїй діяльності, серед яких: відсутність належної нормативної бази; формальний підхід щодо залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень; неналежна підтримка з боку органів державної влади на всіх рівнях; брак коштів для впровадження екологічних проєктів; створення “кишенькових” громадських організацій для лобіювання вузького кола інтересів, що створює негативний імідж громадських екологічних організацій загалом; слабка професіоналізація членів громадських організацій, що призводить до неефективної взаємодії з органами державної влади. Таким чином, потребує негайного вирішення проблема підвищення ефективності діяльності громадських екологічних організацій та покращення їх взаємодії з органами державної влади.

Дослідження громадянського суспільства, функціонування громадських організацій набуло достатньо широкого висвітлення у вітчизняній науковій літературі. Серед фундаментальних праць у зазначеній галузі слід відзначити роботи таких науковців, як В. Барков [3], А. Колодій [6], Ю. Сурмін [14], Є. Фишко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко [10], що присвячені питанню функціонування об'єднань громадян, їх ролі та місцю в життєдіяльності суспільства у процесі розробки та впровадження загальнодержавної, регіональної та місцевої політики. Громадські організації як інститут громадянського суспільства розглядаються в роботах А. Матійчука [8], Л. Федоренко [18], О. Хуснугдінова [20].

Участь громадських організацій у процесах формування та реалізації державної політики досліджують Е. Афонін, Л. Гонюкова [2], Г. Гошовська [4], Р. Войтович [11], О. Тинкован [15]. У наукових працях О. Берданової, М. Василенко, В. Вакуленка [13], Н. Нижник [9] висвітлено питання взаємодії держави з громадськими організаціями. Світовий досвід функціонування політичних партій і громадсько-політичних рухів досліджують Л. Гонюкова, В. Ребало [12]. Теоретичні моделі функціонування громадських організацій досліджено в роботі Л. Усаченко [5].

Незважаючи на велику кількість досліджень в галузі функціонування громадських організацій, зарубіжний досвід функціонування громадських екологічних організацій та можливість його використання в Україні є вивчені недостатньо.

Тому метою роботи є дослідження зарубіжного досвіду ефективної взаємодії громадських екологічних організацій з органами державної влади.

Громадські організації відрізняються одна від одної своїми організаційними структурами, обсягом робіт, джерелами фінансування, відносинами з державними органами на місцевому, регіональному, загальнонаціональному та міжнародному рівнях, роллю і функціями, що вони виконують, за ступенем і формою зв'язків з органами державної влади [Там же, с. 6].

У діяльності громадських організацій України та інших країн, наприклад країн Європейського Союзу, є певні спільні та відмінні риси. Зокрема, спільним є те, що сектор громадських організацій в Україні характеризується широким спектром організацій з різноманітними напрямками діяльності; кожна організація має свою власну філософію існування, яка конкретно визначає місію організації, мету, яку вона перед собою ставить, методи та засоби, за допомогою яких організація досягає своєї мети; участь у роботі організацій як добровільних помічників, так і професіоналів, з певним співвідношенням платних і безкоштовних функцій.

Серед відмінностей можна виділити такі риси: фінансування діяльності організацій (європейські організації фінансуються урядом, бізнесовими структурами, членськими внесками; натомість українські організації фінансуються головним чином донорськими програмами громадських організацій зарубіжних країн, державне фінансування та членські внески є незначними); проекти українських громадських організацій є, як правило, короткотерміновими; діяльність українських громадських організацій

направлена здебільшого на вирішення злободенних питань; українські громадські організації орієнтуються на проведення проектів виключно на національному та регіональному рівні; для досягнення своєї мети українські громадські організації здебільшого здійснюють заходи в одному вибраному напрямку, тоді як європейським організаціям характерні багатоваріантні шляхи досягнення своєї мети; українські громадські організації, як правило, не підтримують тісних відносин із всесвітньо відомими організаціями; якщо для громадських організацій країн ЄС характерна розвинена структура організацій з декількома департаментами, то для українських організацій ця риса не є характерною; для європейських громадських організацій характерно мати в якості членів своєї організації інші організації, на відміну від українських громадських організацій, де членами переважно є організації-засновники; недосконалість правових норм за регламентом взаємодії громадських організацій з донорськими організаціями [5].

Безперечним є факт, що в різних країнах ефективність діяльності громадських організацій є різною. Частково цю різницю можемо пояснити відмінностями в моделях функціонування громадських організацій. Для прикладу – серед країн – членів ЄС найбільша активність громадськості є у Великобританії, Німеччині, Нідерландах та Данії, найменша – в Ірландії та Греції [1].

Вітчизняні науковці виділяють кілька моделей функціонування громадських організацій: англосаксонську (ліберальну), континентально-європейську (корпоративну), скандинавську (соціально-демократичну) та середземноморську.

Англосаксонська модель громадських організацій така, за якою організації, які виконують незалежну від державних і комерційних структур виробничу й комунікативну функції щодо здійснення великої частки соціальної роботи. Вона властива для Сполучених Штатів Америки, Канади (в американські частині), Швейцарії, Великої Британії, Ірландії (в Європейській частині), Австралії і Нової Зеландії.

Континентально-європейська модель притаманна для ФРН, Австрії, Італії, Бельгії, Франції та Нідерландів. У цих країнах, на противагу ідеології індивідуалізму, значно розширюється роль держави, вона бере участь у стимулюванні економічного зростання, забезпечує програми соціального захисту та соціальні інвестиційні проекти. За участю держави створюються численні фонди, фінансування яких передбачається в бюджетних статтях. Реалізація зазначених проектів здійснюється в тісній співпраці з деякими великими громадськими об'єднаннями.

Скандинавська модель отримала розповсюдження на території Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії. Характеризується дана модель достатньо "недавнім" сектором громадських організацій, що створений на базі організацій, згуртованих навколо сфери діяльності, а не ідеологічних установок. Переважна більшість громадських організацій лобіює інтереси своїх членів, а не громадськості.

Середземноморська модель відображає діяльність громадських організацій у Іспанії, Португалії та Греції. Сектор неприбуткових організацій у цих країнах менш вагомий, ніж у попередніх моделях з причини значних

обмежень, навіть заборон, установлених протягом історії. Зокрема, періоди диктатури негативно позначилися на функціонуванні НУО в цих країнах. Громадські об'єднання є слабозвиненими традиційно, оскільки сильний соціальний зв'язок тут забезпечується через сім'ю та церкву [7; 17].

У зарубіжних наукових джерелах висвітлено три основні моделі участі громадських організацій у формуванні міжнародного екологічного законодавства: ліберальну, “модель зацікавлених сторін” (stakeholder model) та пост-національну модель (post-national model). Ліберальна модель залишає за державою роль основного місця прийняття рішень, дозволяючи при цьому непрямий вплив НУО на участь у прийнятті міжнародних рішень. “Модель зацікавлених сторін” розглядає громадські організації виключно в контексті міжнародних громадських організацій. Ця модель пояснює і виправдовує зростаючу, безпосередню роль громадських організацій у міжнародних організаціях, визначає нормативно-правову базу для діяльності громадських організацій на міжнародному рівні [22].

Очевидно, що використання у вітчизняній практиці однієї з вищенаведених функціональних моделей “у чистому вигляді” не дасть бажаної ефективності. Розвиток української державності, особливості формування громадянського суспільства, громадської активності та громадської думки в Україні – все це чинники, які обмежують ефективність використання зарубіжних моделей функціонування громадських організацій. Таким чином, необхідним є синтез українського досвіду та найбільш вдалих елементів зарубіжного досвіду.

В Україні триває процес адаптації законодавства до нормативно-правової бази Європейського Союзу, тому вважаємо логічним дослідження саме європейської практики функціонування громадських екологічних організацій та їх взаємодії з органами державної влади.

Дослідження свідчить, що країни – члени ЄС визнають екологічну політику як політику, що не може розглядатись лише в межах однієї держави. Оскільки екологічні проблеми є глобальними (а отже, спільними для багатьох країн), то і вирішувати їх слід спільними зусиллями. Таким чином, члени ЄС відмовились від одноосібного вирішення екологічних проблем. Процес об'єднання екологічних політик був розпочатий у 1970-х і завершився в 1986 р. [21].

Як вдалий приклад слід відзначити діяльність екологічної мережі Green10, котру формують громадські екологічні організації ЄС. До складу мережі входять десять найбільших екологічних організацій (близько 20 млн учасників). Однією з особливостей діяльності громадських організацій у межах мережі є утворення власних офісів для лобювання екологічних інтересів на рівні ЄС. Деякі організації також мають своїх політичних представників у владі, а отже, мають можливість представляти інтереси своїх виборців. Більше того, якщо політик є членом громадської організації, то така підтримка аналогічна підтримці політичної партії у виборчій програмі. При визнанні роботи представників незадовільною, організації мають право відмовитись від підтримки таких представників і відкликати фінансування їх діяльності.

Екологічні громадські організації представляють найбільші неприбуткові групи у сфері екологічної політики. Найбільшою мотивацією зазначених

організацій є захист і пропагування таких моральних цінностей, як захист навколишнього природного середовища та впровадження такого розвитку, що захищатиме ненароджених членів суспільства (засади сталого розвитку. – *В.Н.*). Таким чином Green10 стала платформою для детального розроблення та впровадження координованих дій найбільших громадських організацій екологічних організацій.

Для представників Green10 найбільш характерні два типи структури: перший – ієрархічний і строго централізований, другий – вільна мережа місцевих асоціацій. Перший тип структури характерний для великих громадських організацій, що співпрацюють з владними структурами. Другий тип властивий меншим організаціям, що працюють здебільшого на місцевому рівні, забезпечуючи підтримку населення.

Серед усіх громадських екологічних організацій у мережі Green10 найбільш вдало, за висновками експертів, співпрацюють з владою та лобіюють громадські інтереси на рівні ЄС дві організації – Грінпіс та Всесвітній фонд дикої природи.

Зазначені організації мають чітку ієрархічну структуру: від міжнародних офісів до національних офісів, і надалі до місцевих. Таким чином, усі рівні формують пірамідальну структуру, де обговорення рішень відбувається як “зверху вниз”, так і у зворотному напрямку. Ці організації є членськими, а отже, значну частину коштів вони отримують від своїх членів і кошти можуть бути як надані, так відкликані в будь-який момент. Така модель формує тісний взаємозв’язок між організацією та її членами, сприяючи активній участі кожного члена організації у прийнятті рішень. Обидві організації сприяють формуванню системи волонтерства на базі своїх членів. У кожній організації функціонують свої європейські представництва, що спрямовані на лобіювання екологічних інтересів у владних інститутах ЄС, забезпечуючи таким чином активну участь громадськості у процесі формування екологічної політики.

Приклад функціонування громадських організацій Грінпіс і Всесвітнього фонду дикої природи може бути корисним для підвищення ефективності діяльності українських громадських екологічних організацій, зокрема при вирішенні таких проблем, як брак коштів для впровадження екологічних проєктів, формальність залучення громадськості до процесу прийняття і: управлінських рішень, неналежна підтримка з боку органів державної влади на всіх рівнях тощо.

На сьогодні українські громадські екологічні організації у процесі свого функціонування зіткнулися з численними проблемами як внутрішніми, так і зовнішніми. У контексті процесу адаптації законодавства України до нормативно-правової бази Європейського Союзу логічним є аналіз європейського досвіду функціонування громадських організацій.

Особливості громадянського суспільства в Україні обмежують ефективність упровадження світових практик, тому необхідний синтез українського і європейського досвіду функціонування громадських екологічних організацій.

Зокрема, корисним для українських громадських екологічних організацій вважаємо запозичення зарубіжного досвіду щодо функціональної структури, підвищення рівня участі та відповідальності кожного члена громадської організації у процесах формування та реалізації екологічної політики.

Перспективними вважаємо подальші дослідження і розвідки у сфері впровадження зарубіжного досвіду у функціонування громадських екологічних організацій.

#### Література:

1. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики : аналітична записка ; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>.
2. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики // Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інститут. розв. держ. служби, 2006. – 160 с.
3. *Барков В. Ю.* Громадянське суспільство в Україні: проблеми та їхнє вирішення / В. Барков, Т. Розова // *Вибори та демократія.* – 2006. – № 3. – С. 20–27.
4. *Гошовська Г.* Роль громадськості у прийнятті природоохоронних рішень в Україні: постановка проблеми та сучасний стан // Г. Гошовська // *Ефективність державного управління : зб. наук. пр.* – 2008. – Вип. 14/15. – С. 265–270.
5. *Козак Л.* Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз з громадськими організаціями України / Л. Козак, Н. Березко, В. Боженар // Міжнародний благодійний фонд “Дзвони миру”. – К., 2002. – 48 с.
6. *Колодій А. Ф.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : [монографія] / А. Ф. Колодій. – Л. : Червона Калина, 2002. – 272 с.
7. *Матвійчук А.* Основні способи взаємодії громадських організацій з державою / А. Матвійчук. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/27.pdf>.
8. *Матвійчук А. В.* Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / А.В. Матвійчук. – К. : КНУТШ, 2008. – 20 с.
9. *Нижник Н. Р.* Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / Н. Р. Нижник ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. – 236 с.
10. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектору у процесах місцевого розвитку : монографія / за ред. Є. О. Фишка; Є. О. Фишко, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакулєнко та ін. ; Ін-т реформ. – К. : Вірий, 2003. – 168 с.
11. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / [Р. В. Войтович, Л. В. Гонюкова, Н. М. Дармограй та ін. ; за заг. ред. А. М. Пойченка, В. А. Ребкала] ; НАДУ ОРІДУ. – Одеса, 2006. – 414 с.



12. Ребкало В. А. Партії та громадсько-політичні рухи: світовий досвід і Україна: конспект лекцій до навч. дисц. / В. А. Ребкало ; уклад. Л. В. Гонюкова. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 88 с.

13. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін.] ; за ред. Ю. П. Лебединського ; УАДУ при Президентові України. – Ужгород : Патент, 2003. – С. 183–189.

14. Сурмін Ю. П. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку : навч. посіб. / уклад. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, В. В. Карлова та ін. ; за заг. ред. д.соціол.н., проф. Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с.

15. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. В. Тинкован. – Дніпропетр., 2007. – 20 с.

16. Усаченко Л. М. Зарубіжний досвід неурядових організацій: функціональні моделі / Л. М. Усаченко. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010\\_1/txts/10ulmofm.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10ulmofm.pdf).

17. Усаченко Л. М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 / Л. М. Усаченко. – К., 2009.

18. Федоренко Л. В. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5. – С. 75–88.

19. Хилько М. І. Екологічна політика : [монографія] / М. І. Хилько. – К. : Абрис, 1999. – 363 с.

20. Хуснутдінов О. Я. Громадський рух як чинник формування громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. Я. Хуснутдінов. – К., 2003. – 20 с.

21. Clement Guasco, Mattias Nowak Environmental NGOs: Channels of democracy for the European Union. – Режим доступу : <http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/8357/Clement%20Guasco%20-%20BA%20Thesis.pdf?sequence=1>.

22. NGOs in International Environmental Lawmaking: Theoretical Models. Peter J. Spiro/Research Paper № 2006-26. – Режим доступу : [http://s.ssrn.com/sol3/papers.com/abstract\\_id=937992](http://s.ssrn.com/sol3/papers.com/abstract_id=937992).

23. Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance: legal Basis and Practical Experience. Final Report. June 2002. Dr. Sebastian Oberthur, Dr. Stefanie Pfahl, Matthias Buck, Sebastian Muller, Richard G. Tarasofsky, Jacob Werksman, Alice; Ecologic-Institute for International and European Environmental Policy. – Berlin.

УДК 330.341.1

М. А. ТРУБІНА

## ЄВРОПЕЙСЬКЕ ІННОВАЦІЙНЕ ТАБЛО ЯК ГЕНЕРАЛІЗОВАНИЙ ПОКАЗНИК ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ: УКРАЇНА І ЄС

*Висвітлено проблеми місця і ролі європейського інноваційного табло в оцінці показників розвитку науково-технічного потенціалу України та країн ЄС.*

**Ключові слова:** європейське інноваційне табло, європейський інноваційний індекс, інноваційна діяльність, інтелектуальна власність.

*The article is devoted to the place and role of the European innovation scoreboard in evaluating performance of scientific and technological potential of Ukraine and the EU.*

**Key words:** European Innovation scoreboard, European Innovation Index, innovation, intellectual property.

У низці країн світу протягом багатьох років розробляються різні комплексні індикатори науково-технічного та інноваційного розвитку. Найбільш відомим з подібних комплексних індикаторів, що набув поширення в останні роки, став європейський інноваційний індекс, який розраховується на основі системи індикаторів науково-технічного розвитку – Європейського інноваційного табло (ЄІТ) (European Innovation Scoreboard (EIS)), що дозволяють, на думку експертів ЄС, об'єктивно оцінити рівень науково-технічного розвитку країн-учасниць Співтовариства [2, с. 16].

Важливо підкреслити, що, незважаючи на свою назву, Європейське інноваційне табло включає і цілу низку показників, що характеризують, зокрема, стан у сфері захисту прав на інтелектуальну власність. Цим підкреслюється внесок об'єктів інтелектуальної власності в інноваційний розвиток економік країн ЄС.

Головна мета створеної системи Європейського інноваційного табло полягає в тому, щоб на основі аналізу даних окремих країн відпрацювати раціональну стратегію ЄС по гармонізації розвитку в рамках “єдиної Європи”. Така стратегія передбачає насамперед подальшу міжнародну співпрацю в рамках ЄС і розробку нових форм і методів взаємодії між окремими вченими і науково-дослідними організаціями. На основі аналізу отриманої інформації розробляються заходи практичної допомоги тим країнам, які мають відносно невисокі значення показників, прийнятих як контрольні. Ці заходи оформлені у вигляді спеціалізованих програм співпраці і надання цільової фінансової допомоги з бюджету ЄС, зокрема зі Структурного фонду.

Створенню системи показників передувала тривала дискусія між представниками різних країн-учасниць Співтовариства і проведення контрольних розрахунків з цілого ряду показників-кандидатів, на включення в остаточний список. У грудні 2001 р. табло було реалізовано в робочому

варіанті, де індикатори сконструйовані на основі стандартних статистичних показників системи EUROSTAT.

Спочатку ця система мала у своєму складі сімнадцять індикаторів (основних показників), що відібрані для узагальнення основних факторів і результатів інноваційної діяльності. Вони були розділені на чотири основні групи: людські ресурси, створення нових знань, передача і застосування знань, фінансування інновацій і ринки інноваційної продукції. Згодом кількість показників та їх склад змінювався. Зокрема, була проведена подальша деталізація показників із виділенням сфери послуг у спеціальну групу, що пов'язано зі зростаючою важливістю саме цього сектора в сучасній економіці. Водночас необхідно зазначити, що при аналізі стану НДДКР та інноваційної діяльності саме в цьому секторі виникає багато питань, бо існуючі стандарти для нього залишаються вкрай недосконалими.

Для більш глибокого аналізу можуть залучатися й інші необхідні показники, які, однак, не є обов'язковими при проведенні порівнянь на рівні Комісії ЄС. Крім того, у спеціальних ("фокусних") обстеженнях тієї або іншої проблеми, наприклад стану кадрової складової потенціалу, можуть бути використані й інші набори показників, що включають дані з офіційного набору в модифікованому вигляді.

Показники чітко розподілено на вхідні (оцінюють ресурси наукової та інноваційної діяльності) та вихідні (відображають результативність наукових та науково-технічних робіт та інноваційної діяльності).

Треба зазначити, що набір індикаторів було сформовано експертним шляхом на основі ретельного аналізу групи з-понад 50 "показників-кандидатів", тому подальші зміни в системі цілком імовірні, особливо при змінах у складі експертних груп, які беруть участь у проекті.

На сьогодні індикатори Європейського інноваційного табло представлено в п'ятьох групах, які відображають різноманітні аспекти інноваційного розвитку:

1. Рушійні сили інновацій – індикатори, які відображають стан і структуру інноваційного потенціалу.

2. Створення нових знань – індикатори, які відображають рівні фінансування НДДКР.

3. Інновації та підприємництво – індикатори, які відображають рівні інноваційної активності на підприємствах (фірмах).

4. Застосування – індикатори, які відображають зайнятість та комерційну діяльність в інноваційних секторах.

5. Інтелектуальна власність – індикатори, які відображають патентну активність.

При аналізі індикаторів ЄІТ експертами Європейської Комісії застосовуються такі підходи:

– показники окремих країн і ЄС в цілому порівнюються з аналогічними показниками безперечних світових лідерів інноваційного розвитку – Японії та США;

– більшість показників орієнтовані на оцінку ефективності (а не загального обсягу) інноваційної діяльності;

– порівняльні кількісні оцінки наводяться за окремими групами показників [1, с. 28].

Офіційно затверджена система індикаторів Європейського інноваційного табло науково-технічного розвитку країн-членів ЄС зі змінами та доповненнями, що відбулись в 2006 р., наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

## Індикатори Європейського інноваційного табло

№	Найменування індикатора
1	“Вхідні” індикатори – рушійні сили інновацій
1.1	Особи з вищою освітою в галузі технічних та природничих наук серед населення у віці 20 – 29 років (кількість на 1000 мешканців відповідного віку)
1.2	Особи, що мають закінчену вищу освіту, серед населення у віці 25 – 64 роки (кількість на 100 мешканців відповідного віку)
1.3	Ступінь використання населенням широкополосного інтернету (кількість ліній широкополосного інтернету на 100 мешканців)
1.4	Особи, що беруть участь у програмах підвищення кваліфікації (навчання) для населення у віці 25 – 64 роки (кількість на 100 мешканців відповідного віку)
1.5	Рівень освіти юнацтва (питома вага осіб у віці 20 – 24 роки, які мають як мінімум повну середню спеціальну освіту, серед населення відповідного віку)
2	“Вхідні” індикатори – створення нових знань
2.1	Витрати некомерційного сектору на НДДКР (% ВВП)
2.2	Витрати комерційного сектору на НДДКР (% ВВП)
2.3	Витрати на НДДКР у високотехнологічному та середньо-високотехнологічному секторах промисловості (% загальних витрат на НДДКР у промисловості)
2.4	Підприємства, що отримують кошти на інноваційну діяльність з некомерційних джерел (%загальної кількості як інноваційних, так і не інноваційних підприємств)
3	“Вхідні” індикатори – інновації та підприємництво
3.1	Малі та середні компанії, що займаються інноваціями для власних потреб (% загальної кількості МСК)
3.2	Малі та середні компанії, що беруть участь у спільних інноваційних проектах у промисловості (% загальної кількості МСК)
3.3	Витрати на інноваційну діяльність (% у загальному товарообороті)
3.4	Венчурний капітал, призначений на фінансування раних стадій роботи компаній (% ВВП)
3.5	Витрати на інформаційні та комунікаційні технології (% ВВП)
3.6	Малі та середні компанії, що використовують організаційні інновації (% загальної кількості МСК)
4	“Вихідні” індикатори – застосування
4.1	Особи, зайняті у високотехнологічних сегментах сектора послуг (% загальної чисельності робочої сили)
4.2	Експорт високотехнологічної продукції (% загального експорту)
4.3	Продаж нової продукції на ринку (% загального товарообороту)
4.4	Продаж нової для фірми промислової продукції, але не нової на ринку (% загального товарообороту)
4.5	Особи, зайняті у високотехнологічному та середньо-високотехнологічному секторах промисловості (% загальної чисельності робочої сили)
5	“Вихідні” індикатори – інтелектуальна власність
5.1	Патенти ЄС на 1 млн населення
5.2	Патенти США на 1 млн населення
5.3	Патенти “триадних груп” на 1 млн населення
5.4	Нові торгові марки ЄС на 1 млн населення
5.5	Нові зразки промислового дизайну ЄС на 1 млн населення

До шостого видання “European Innovation Scoreboard 2006” були включені інноваційні індикатори та аналіз тенденцій їх розвитку та змін, що стосуються 27 країн – членів ЄС (нові члени – Болгарія та Румунія), а також Туреччини, Ісландії, Норвегії, Швейцарії, США та Японії [2, с. 31].

Метою статті є визначення індикативної ролі європейського інноваційного табло в оцінці освітнього та науково-технічного потенціалу України та країн ЄС. Завданнями статті є: 1) визначення індикативної ролі європейського інноваційного табло в оцінці освітнього та науково-технічного потенціалу України; 2) визначення індикативної ролі європейського інноваційного табло в оцінці освітнього та науково-технічного потенціалу країн ЄС.

З метою визначення відносних позицій кожної країни в ЄС у галузі інноваційного розвитку експертами Комісії ЄС розраховується загальний інноваційний індекс (ЗІІ) – Summary Innovation Index (SII), який безпосередньо пов’язаний з показниками науково-технічного та інноваційного розвитку.

Експертами Комісії ЄС запропонований так званий європейський інноваційний індекс. Значення індексу визначається для кожної країни з метою з’ясування її відносних позицій в ЄС у сфері інноваційного розвитку. Він напряму пов’язаний з показниками науково-технічного і інноваційного розвитку кожної країни і спочатку обчислювався як сума кількості індикаторів, значення яких на 20 % або більше вищі за проценти середніх значень для ЄС, мінус кількість індикаторів, значення яких на 20 % нижчі середньоєвропейських. При цьому в конструюванні формули індексу експерти ЄС використали евристичний підхід. Так, порогове значення 20 % вибране значною мірою довільно, хоч при виборі порогових значень, рівних 15 або 25 %, спостерігалася дуже висока кореляція результатів, отриманих у всіх трьох випадках. Іншим спрощенням стала “згортка” індикаторів патентної активності (вони підсумовуються з ваговим коефіцієнтом 0,5). Це привело до скорочення загальної кількості індикаторів, що використовувалися, на одну одиницю. Потрібно також зазначити, що не для всіх країн існують повні набори індикаторів. Для США і Японії (дані щодо цих країн використовуються в порівняльному аналізі) можна розрахувати значення від половини до двох третин індикаторів [Там же, с. 47].

У теперішній час для підрахування відповідних значень використовується підхід, пов’язаний з використанням усіх компонентів і нормалізацією відповідних значень окремих коефіцієнтів. Уперше показники ЄІТ для України і Росії були розраховані 2007 р. у рамках спеціального проекту BRUIT, виконаного за сприяння Європейського Співтовариства [1, с. 50].

Якщо розглянути положення різних країн в Європейському інноваційному табло, можна побачити, що Росія і Україна разом з більшістю країн Центральної і Східної Європи знаходяться в групі держав, що йдуть навздогін. Таблиця 2 демонструє ранжування країн на основі комплексного індикатора інноваційного розвитку. Трактувати цей індикатор варто як показник того, наскільки економічне зростання країни базується на інноваціях. Очевидно, що інновації в термінах ЄІТ повинні розумітися в більш широкому контексті, ніж просто технологічні нововведення. Вони відображають різні аспекти

нововведень, дослідження і розробки, власне нововведення, а також показники їх дифузії, включаючи показники поширення нових знань і ступінь використання інформаційних технологій [2, с. 67–68].

Таблиця 2

Рівень науково-технічного та інноваційного розвитку деяких країн за значенням інноваційного індексу (станом на 2006 р.)

<i>Країна</i>	<i>Значення індексу</i>
<b>Країни-лідери</b>	
Швеція	0,68
Фінляндія	0,64
Швейцарія	0,61
Японія	0,61
США	0,59
Данія	0,57
Німеччина	0,54
Люксембург	0, 51
<b>Країни – “послідовники”</b>	
Великобританія	0,48
Ізраїль	0,48
Франція	0,45
Нідерланди	0,44
Бельгія	0,44
Австрія	0,43
<b>Країни – “помірні інноватори”</b>	
Норвегія	0,35
Словенія	0,34
Естонія	0,32
Чехія	0,32
Італія	0,30
Португалія	0,28
Іспанія	0,27
Литва	0,26
<b>Країни, що йдуть навздогін</b>	
Угорщина	0,24
Росія	0,23
<b>Україна</b>	<b>0,23</b>
Латвія	0,22
Польща	0,21
Хорватія	0,20
Греція	0,20
Болгарія	0,19
Румунія	0,16
Турція	0,08

Загальне значення результуючого індексу ЄС виявилось досить високим у Росії і України (0,23), але значною мірою це пов'язано з тим, що значення кількох показників, щодо яких не вдалося знайти відповідні дані, не були включені в розрахунки для України. Загалом це значення виявилось вищим, ніж значення для Туреччини і деяких інших країн, але істотно нижчим за значення країн – лідерів ЄС: від Швеції Україна і Росія, наприклад відстали приблизно в три рази.

Для України основна проблема при обчисленні результуючого індексу ЄС полягає в тому, що далеко не всі показники ЄІТ можна отримати за допомогою наявної статистики. Окрім того, інтерпретація окремих показників і методика їх розрахунків не завжди співпадають з міжнародними стандартами (це зауваження стосується, зокрема, особливостей обліку витрат на НДДКР і розрахунку чисельності персоналу в еквіваленті повної зайнятості). Багато які показники можуть бути розраховані тільки на основі експертних оцінок або додаткових розрахунків. Зауважимо, що для здійснення таких розрахунків повинні використовуватися не тільки дані власне статистики науки і інновацій, але і показники соціальної статистики, статистики діяльності малих і середніх підприємств тощо. У той же час ці дані можуть бути отримані в ході відповідних опитувань під час проведення спеціалізованого інноваційного обстеження за методикою європейського інноваційного обстеження підприємств. Виходячи з того, що Україна проголосила намір приєднатися в майбутньому до ЄС, було б доцільним провести відповідне обстеження і в Україні. На сьогодні подібний експеримент реалізується в кількох областях України, що допоможе істотно підвищити рівень достовірності отриманої початкової інформації. Щоправда, кількість областей є невеликою, а в обстеженні беруть участь лише промислові підприємства. Проте можна зазначити, що частина показників, які містяться в анкеті, вже використовуються в існуючих формах статистичної звітності. Тому виникає потреба в узгодженні змісту анкети обстеження і діючих статистичних форм. Таке узгодження може призвести до скорочення кількості показників, що характеризують науково-технічну і інноваційну активність в Україні, які збираються щорічно. Таким чином, з'являється можливість навіть дещо зменшити об'єми робіт зі збору та обробки первинної інформації, що збирає Держкомстат України на основі використання стандартних статистичних форм [2, с. 32].

Загалом по Україні були розраховані відповідні показники практично за всіма наявними групами, однак далеко не всі групи були представлені досить повно. У таблиці 3 в концентрованому вигляді зібрано інформацію про інноваційний потенціал країни.

Як згадувалося, початкова таблиця по Україні не заповнена в тій же мірі, що і таблиця для Росії, через часткову відсутність даних. Проте навіть ці обмежені дані свідчать про те, що Україна значно відстає від середніх показників ЕС25 за індикаторами можливостей у сфері інформаційних технологій і потенціалу інновацій у промисловості. У цьому сенсі Україна не володіє такими перевагами, як Росія, яка, незважаючи на існуючі проблеми, має досить сприятливу структуру промисловості за показниками потенційної технологічної інтенсивності, особливо якщо розглядати структуру тільки обробної промисловості.

Потрібно зазначити, що хоч в Україні, як і в інших колишніх соціалістичних державах, показники рівня освіти населення і виробничих можливостей в промисловості є досить високими, рівень технологічного оновлення виробництва і інноваційної активності підприємств залишається відносно низьким.

Таблиця 3

Україна у співставленні з ЕС25: узагальнені підсумки

<i>Індикатор</i>	<i>Україна / ЕС25 (%)</i>
Можливості у сфері інформаційних технологій	69,0
Можливості у сфері досліджень і розробок	68,0
Можливості структури промисловості	47,8
Патенти, торгові марки, промислові зразки	0,1

Відносні показники витрат на НДДКР у ВВП порівняно високі, але динаміка їх зміни відстає від аналогічної динаміки в розвинених країнах і країнах, що швидко розвиваються. У найближчому майбутньому нарощування інноваційного потенціалу України значною мірою має забезпечуватися за рахунок посилення “вхідних” потоків, направлених на оновлення і збільшення, а також більш ефективне використання ресурсів в інноваційній сфері [1, с. 45].

Очевидно, що, незважаючи на реалізацію цілої низки спільних проєктів і декларацій про необхідність інноваційного шляху розвитку, рівні науково-технічного і інноваційного розвитку України і країн – лідерів ЄС істотно відрізняються. Найбільше це стосується проблем захисту інтелектуальної власності та в дещо меншій мірі – відсталості структури економіки. Необхідно зробити значні зусилля для зближення цих рівнів. Щодо показників, які знаходяться у групі “Інтелектуальна власність”, то взагалі необхідно відзначити, що вони не розраховуються вітчизняною статистикою, а збираються відповідними міжнародними установами (на рівні, наприклад, ЄС) чи національними патентними відомствами США та Японії (табл. 4).

Таблиця 4

Показники інтелектуальної власності ЄІТ для України, 2006 р.

<i>“Вихідні” індикатори – інтелектуальна власність</i>	<i>2000 р.</i>	<i>2001 р.</i>	<i>2002 р.</i>	<i>2003 р.</i>	<i>2004 р.</i>	<i>2005 р.</i>	<i>кр/ЕС25</i>
Патенти ЄС на 1 млн населення	0,08	0,02	0,02	0,11	0,02	0,06	
Патенти США на 1 млн населення	0,35	0,43	0,56	0,29	0,44	0,38	0,006
Патенти “триадних груп” на 1 млн населення							
Нові торгові марки ЄС на 1 млн населення	0		0	0,02	0,02	0,11	0,001
Нові зразки промислового дизайну ЄС на 1 млн населення					0,11	0,02	0,0002



Отже, як випливає із вищенаведених даних, значення відповідних показників для України залишаються достатньо низькими: необхідно вжити екстрених заходів щодо суттєвої активізації патентування на найважливіших світових ринках.

У доповнення до розрахунків індикаторів Європейським інноваційним табло в рамках проекту BRUIT проведено аналіз заходів інноваційної політики, що використовуються в країні [2, с. 55–56].

Цей аналіз показав, що інноваційна політика України включає обмежений набір інструментів. Структура цих інструментів політики свідчить про наявність великого акценту на прямих державних заходах, в першу чергу – на безпосередньому виділенні коштів на ті чи інші програми, що містять інноваційні чи науково-технічні компоненти. Заходи непрямого стимулювання інноваційної діяльності і, зокрема, створення об'єктів інтелектуальної власності практично не працюють в українській економіці. Такий підхід не в повній мірі відповідає цілям розвитку національної інноваційної системи. Окрім того, це робить державну політику недостатньо ефективною. Багато правильних заходів часто неможливо впровадити через боротьбу різних політичних сил. Деякі ініціативи, наприклад робота ефективних технопарків, припиняються без досягнення загального консенсусу, що в результаті гальмує процес модернізації економіки. Важливо зазначити, що держава повинна, безперечно, слідкувати за реалізацією принципу “справедливого” та рівного ставлення до різних суб'єктів господарювання, ставлячи бар'єри на шляху тих, хто штучно намагається отримати додаткові привілеї. Але в той же час слід звернути увагу на те, що майже в усіх розвинених країнах світу діють різноманітні стимули щодо заохочення науково-технічної та інноваційної діяльності.

Зі стратегічної точки зору, існує необхідність перегляду балансу між заходами для стимулювання інновацій в бізнесі-середовищі та інструментами прямого державного фінансування через інноваційні (науково-технічні) програми. Більш детальний аналіз стану науково-технічного та інноваційного потенціалу України та рекомендації щодо вдосконалення національної інноваційної політики містяться у працях [1; 2]. Слід зауважити, що у другій половині 2008 р. у переліку показників було проведено серйозні зміни, але принципи, за якими проводився відбір, та основні формули для проведення розрахунків залишилися такими ж самими. У найближчий час у ЦДПІН НАНУ буде проведено аналіз стану науково-інноваційної сфери України вже за оновленою системою індикаторів ЄС.

#### Література:

1. Анализ инновационной политики России и Украины по методологии Европейского сообщества / под ред. Н. И. Ивановой, И. Ю. Егорова, С. Радошевича. – М. : ИМЭМО РАН, 2008. – 237 с.
2. Россия и Украина в свете индикаторов Европейского инновационного табло / под ред. Н. И. Ивановой и И. Ю. Егорова. – К. : Госкомстат Украины, 2008. – 93 с.

УДК 351.84:364.442.6:331.556.4

Н. В. ФІЛІПОВА

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У КРАЇНАХ ЄС ТА В УКРАЇНІ

*Досліджено стан соціального захисту трудових мігрантів у країнах ЄС та в Україні. Здійснено аналіз трудового законодавства та у сфері соціального захисту, який дозволяє визначити сильні та слабкі сторони правового механізму державного управління соціальним захистом трудових мігрантів.*

**Ключові слова:** трудова міграція, працівники-мігранти, працевлаштування, соціальний захист, пенсійне забезпечення, міжнародний договір.

*The paper investigated condition of social protection of labor migrants in the EU and Ukraine. The analysis of labor legislation and sphere of social protection allows to define strengths and weaknesses of legal mechanism of public management of social protection of migrant workers.*

**Key words:** labor migration, social protection, migrant workers, employment, pensions, international agreement.

Сьогодні Україна та Європейський Союз тісно пов'язані міграційними процесами робочої сили. Вільне переміщення працівників у межах Співтовариства слугує рушійною силою для економічного розвитку держав-членів. Проте країни ЄС, які зіткнулися з проблемою скорочення та поступового старіння населення, потребують залучення молоді робочої сили. Разом з тим самі працівники-мігранти мають можливість отримати більш високу зарплатню у відносно багатших країнах.

Згідно зі статистикою Світового банку “Міграція та грошові перекази”, опублікованого наприкінці 2010 р., 6,6 млн українців перебувають за кордоном, що становить майже 15 % населення країни сьогодні. Однак, за даними Міжнародної організації праці, близько третини трудових мігрантів не підпадає під державний контроль. Очевидно, що заробітчанами доводиться виконувати переважно тяжку, некваліфіковану роботу. Часто соціально-побутові умови, тривалість робочого часу та умови праці не відповідають нормативам, установленим законодавством приймаючої країни. За таких обставин необхідність забезпечення дотримання прав працівників-мігрантів та їх соціального захисту відповідає сучасним потребам суспільства й держави, що й актуалізує проведення дослідження стану соціального захисту трудових мігрантів в Україні та ЄС.

Різним аспектам трудової міграції присвячено достатньо багато робіт вітчизняних і зарубіжних науковців. Так, нормативно-правові та соціально-економічні аспекти регулювання міграційних процесів досліджували І. Гнибіденко, М. Жулинський, Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Позняк.

Проблеми міждержавних переміщень робочої сили висвітили М. Тодаро, Ф. Лібо, І. Лаурі, Л. Рибаківський, Т. Куценко, Ж. Зайончковська та ін.

І хоч сьогодні в Україні ведеться активна робота з розробки соціальної політики, яка б відповідала сучасним реаліям, необхідно вирішити ще ряд проблем правового та соціально-економічного характеру для подальшого вдосконалення механізмів державного управління соціальним захистом працівників-мігрантів. Це й актуалізує подальше вивчення питання в цьому напрямку.

Мета статті – користуючись законодавчою базою країн ЄС та України, порівняти та визначити сильні та слабкі сторони правового механізму державним захистом трудових мігрантів.

На сьогодні Україна є однією з найбільших країн-донорів робочої сили в Європі. Рівень життя населення суттєво відстає від європейських стандартів. Значний розрив у рівнях оплати праці в Україні та зарубіжних країнах спонукає українських громадян шукати роботу за кордоном.

Питання трудової діяльності іноземців, соціального захисту працівників-мігрантів, умов їх праці в країнах Євросоюзу регламентуються рядом спеціальних законодавчих актів, а саме:

- в Австрії – законом “Про зайнятість іноземців” (1975 р.);
- в Італії – законом “Про імміграцію” (№ 40/1998);
- в Іспанії – законом “Про права і свободи іноземців в Іспанії та їх соціальну інтеграцію” (2000 р.);
- у Нідерландах – Конституцією країни, законами “Про працевлаштування іноземців”, “Про статус іноземців” та іншими нормативними документами відомчого характеру;
- у Німеччині – законом “Про сприяння працевлаштуванню та професійній освіті” та постановою “Про порядок видачі дозволів на роботу особам без німецького громадянства для роботи за наймом”;
- у Швеції, Данії та Фінляндії працевлаштування іноземців регулюється положеннями законів “Про іноземців”;
- у Польщі – законом Республіки Польща “Про працевлаштування та запобігання безробіттю” та постановою Міністра праці і соціальної політики від 17 серпня 1993 р.;
- у Болгарії – законами “Про іноземних громадян в РБ”, “Про захист при безробітті та про сприяння зайнятості”, постановою “Про порядок та умови надання дозволу на працевлаштування в Болгарії іноземним громадянам”;
- у Румунії – законом “Про дозвіл на працю” та рішенням уряду Румунії “Про затвердження методологічних норм видачі та анулювання дозволу на працю”;
- у Республіці Словенія – законами “Про регулювання трудових відносин”, “Про працевлаштування іноземців”, “Про участь робочих в управлінні”, “Про іноземців”;
- у Латвії – законом “Про набуття громадянства Республіки Латвія іноземними громадянами і особами без громадянства”, порядком оформлення та реєстрації іноземців в органах внутрішніх справ Латвії;

– у Литві – законом Литовської Республіки “Про правовий статус іноземців” зі змінами та доповненнями;

– у Туреччині право іноземців на роботу закріплено в Конституції Туреччини, регулюється законами: “Про паспорти”, “Про проживання та пересування іноземців в Туреччині”, “Про ремесла та послуги, які на території Туреччини є прерогативою турецьких громадян”, а також - “Інструкцією щодо залучення іноземних працівників та представників мистецьких професій до роботи у ліцензійних туристичних підприємствах”.

Працевлаштування іноземних громадян в Угорщині відбувається згідно дозволу для працевлаштування, яке надається згідно розпорядження міністра праці Угорської Республіки від 1991 р. за № 7/1991 (X.17) [1].

Порівнюючи законодавство європейських країн у сфері працевлаштування та соціального захисту іноземних громадян, можна визначити як спільні риси, так і суттєві відмінності.

Для більшості країн важливою передумовою для працевлаштування є, зокрема, отримання до в'їзду в країну дозволу на працевлаштування. Надання дозволу на роботу належить до компетенції відомств з питань праці. Для надання такого дозволу, як правило, вимагається підтвердження від служби зайнятості відповідної країни про відсутність або незначну кількість громадян, які могли б працювати на конкретному робочому місці, наявність страхового забезпечення та інших необхідних документів від іноземного роботодавця. У більшості випадків дозволу на роботу видаються в рамках визначених квот терміном, щонайменше, на один рік, якщо немає підстав для їх видачі на коротший термін (виключення складає Німеччина, де дозвіл на роботу надається не більше як на три місяці та Румунія – шість місяців).

Обов'язковою умовою для здійснення трудової діяльності є укладання контракту (трудової угоди) з працедавцем. Трудовий договір (контракт) повинен містити основні реквізити працедавця та працівника, професійні вимоги до працівника, відомості про характер роботи, умови праці та її оплати, відрахування з неї, тривалість робочого часу та часу відпочинку, умови проживання та плату за житло, а також термін дії трудового договору, умови його розірвання, порядок покриття дорожніх витрат. Із підписанням трудового договору (контракту) працівник бере на себе зобов'язання не перебувати на території держави працевлаштування довше терміну, на який він одержав дозвіл, та не шукати іншої роботи, крім тієї, яка передбачена дозволом. Після закінчення дії трудового договору (контракту) працедавець у трудовій книжці працівника робить відповідний запис і видає довідку про заробітну плату за період роботи помісячно.

Законодавством країн передбачається відповідальність за нелегальне працевлаштування, яку несе як працедавець, так і працівник та включає санкції за таке правопорушення від штрафу до позбавлення волі. А для трудового мігранта – й депортацію. Після влаштування на роботу різниця у правовому статусі громадян та іноземців майже не помічається. Іноземці, які отримали дозволи, користуються такими ж обов'язками та правом на захист своїх інтересів у трудовій сфері та соціальному захисті, як і громадяни приймаючої країни.

Дискримінація на основі релігії, віросповідання, політичних переконань, раси, статі чи за будь-яких інших політичних підстав забороняється законодавством.

За захистом своїх інтересів іноземці мають право звернутися до консульської установи своєї держави або до суду. При цьому варто також зазначити, що правовий захист за кордоном громадянина України може бути забезпечений тільки в межах законодавства країни перебування.

Крім того, відповідно до законодавства країн, іноземці підлягають обов'язковому соціальному страхуванню. У разі тимчасової втрати працездатності їм виплачуються встановлені законом суми із відповідних фондів. Внески до таких фондів здійснюються працедавцем.

Питання соціального захисту трудових мігрантів знайшло своє відображення і в українському законодавстві, яке розглянемо більш докладно.

Насамперед, статус іноземців в Україні регулюється Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” від 22.09.2011 р. [7]. Положення цього закону надають іноземцям та особам без громадянства ті самі права та свободи, якими користуються громадяни України (ст. 3).

Суттєва відмінність нового Закону полягає в тому, що в Законі України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” від 4 лютого 1994 р. (втратив чинність) чітко регламентувалось право іноземців на соціальний захист, зокрема, на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги. Крім того, йшлося про можливість врахування стажу роботи за кордоном при призначенні пенсії (ст. 11). Варто зазначити, що з відміною цього положення питання обрахування закордонного стажу громадян не йдеться тепер у жодному із законів [Там же].

Відповідно до чинного законодавства України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, мають право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. А ті громадяни України, які працюють за межами території України та не застраховані в системі соціального страхування країни, в якій вони перебувають, мають право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням в Україні за умови сплати страхових внесків, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України” (ст. 7) [2].

Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування визначаються види загальнообов'язкового державного соціального страхування:

- пенсійне страхування;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням;
- медичне страхування;
- страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- страхування на випадок безробіття;
- інші види страхування, передбачені законами України.

В Україні кожен вид соціального захисту регулюється окремим спеціальним актом. Але 08.07.2010 р. в Україні набув чинності Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”, яким було визначено правові та організаційні засади, що значно спростили забезпечення збору та обліку внеску на соціальне страхування.

Відповідно до положень цього закону, громадяни України, які працюють за межами України, мають право на добровільну сплату єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням, та пенсійне страхування [6].

Варто зазначити, що не в усіх законодавчих актах чітко прописані права іноземців на захист. Так, у ст. 3 Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” зазначається, що “Право на державну соціальну допомогу мають малозабезпечені сім’ї, які постійно проживають на території України” [4]. Як бачимо, у статті не згадуються права іноземців та осіб без громадянства, тому зазначені категорії осіб можуть мати проблеми в реалізації свого права на одержання такого виду допомоги.

Питання участі іноземців і осіб без громадянства в системі пенсійного забезпечення України й участі громадян України в іноземних пенсійних системах регулюються Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, іншими нормативно-правовими актами та міжнародними договорами (угодами), що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. При цьому, у згаданому Законі надається перевага в застосуванні положень міжнародних договорів у разі, якщо у них встановлені інші норми, ніж ті, що передбачені українським законодавством (ст. 4) [5].

За роки незалежності Україна уклала низку Угод щодо працевлаштування і соціального захисту громадян з Урядами інших держав, а саме: Російської Федерації (14 січня 1993 р.), Республікою Молдова (12 грудня 1993 р.), Республікою Польща (16 лютого 1994 р.), Литовською Республікою (28 березня 1995 р.), Республікою Білорусь (17 червня 1995 р.), Республікою Вірменія (17 червня 1995 р.), Латвійською Республікою (21 листопада 1995 р.), Чеською Республікою (21 березня 1996 р.), Соціалістичною Республікою В’єтнам (8 квітня 1996 р.), Словацькою Республікою (6 грудня 2000 р.), Португальською Республікою (7 липня 2009 р.), Королівством Іспанія (7 жовтня 1996 р.), Республікою Болгарія (4 вересня 2001 р.), Естонською Республікою (2 листопада 2011 р.). Також укладено Угоди щодо співробітництва в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів (в рамках СНД, 15 квітня 1994 р.), з незаконною міграцією (в рамках СНД, 6 березня 1998 р., ратифіковані Законом України від 17 березня 1999 р.) тощо.

На сьогодні Україною укладено міжнародні договори (угоди) з питань пенсійного забезпечення з 21 країною, із них з 14 – за територіальним принципом (тобто пенсія призначається відповідно до законодавства Сторони, на території якої ця особа проживає і звернулась за призначенням пенсії, при цьому стаж роботи, набутий на території іншої Договірної Сторони, зараховується до

трудового стажу), з сімома – за пропорційним принципом (тобто кожна з Договірних Сторін призначає пенсію за стаж роботи, набутий на її території).

Крім того, ведеться підготовча робота щодо укладення договорів з питань пенсійного забезпечення з 10 державами, з трьома державами – з питань працевлаштування.

Відповідно до законодавства, іноземні громадяни, які постійно проживають або працюють на території України, та громадяни України, які постійно проживають або працюють на території інших держав, підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, мають право на добровільну участь у солідарній або в накопичувальній системі пенсійного страхування, а також – право на отримання пенсійних виплат та соціальних послуг. Однак унаслідок складності оформлення документів, ці громадяни фактично не беруть участі у пенсійній системі і періоди їх роботи за кордоном не можуть враховуватися при обчисленні їх пенсій в Україні. На теперішній час правом на добровільну участь у пенсійній системі на сьогоднішній день скористалась лише незначна кількість громадян.

Це означає, що, з одного боку, вони позбавлені пенсійних прав, а з іншого – Пенсійний фонд України недоотримує внески на пенсійне страхування. Разом з тим у Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” не передбачено механізму врахування стажу роботи за кордоном для громадян України та для іноземців. Тому з метою врегулювання зазначених питань Пенсійним фондом України розроблено Порядок добровільної участі у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за спрощеною процедурою громадян України, які працюють за межами України, який затверджено постановою правління Пенсійного фонду № 10-1 від 10.03.2009 р., та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 06.04.2009 р. № 313/16329 [3].

Даний Порядок визначає механізм добровільної участі в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і поширюється на громадян України, які працюють за її межами, досягли 16-річного віку та не належать до осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до законодавства України або пенсійному страхуванню відповідно до міжнародних договорів. За умови сплати страхових внесків, відповідно до цього Порядку, період добровільної участі у пенсійному страхуванні зараховується до страхового стажу. Тим особам, які беруть добровільну участь в пенсійному страхуванні, пенсії призначаються відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”.

Порядком, зокрема, передбачається, що громадянин може укласти договір про добровільну участь у системі пенсійного страхування через мережу інтернет, не залишаючи країни, в якій він працює.

Добровільну участь у пенсійному страхуванні за спрощеною процедурою приймають громадяни України, які працюють за її межами, досягли 16-річного віку, не належать до кола осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до законодавства України або пенсійному страхуванню відповідно до міжнародних договорів (угод), не є пенсіонерами.

Для прийняття добровільної участі в пенсійному страхуванні особа повинна інформувати органи Пенсійного фонду за місцем проживання або Пенсійний фонд України про своє бажання. При цьому самостійно визначити розміри страхових внесків на тих умовах, що вони становитимуть суму не менше мінімального та не більше максимального страхового внеску.

Сплата страхових внесків здійснюється шляхом перерахування коштів на окремі рахунки Пенсійного фонду. При цьому облік сплачених в іноземній валюті страхових внесків та внесення відомостей до системи персоналізованого обліку здійснюються у гривнях за курсом Національного банку України на момент продажу коштів в іноземній валюті.

Стосовно виплати пенсій особам, які мають намір виїхати на постійне місце проживання за кордон, то за ст. 51 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачається одноразова виплата пенсії строком за шість місяців наперед, яка сплачується за заявою пенсіонера перед від’їздом. Наступна виплата пенсії під час перебування за кордоном виплачується відповідно до укладених міжнародних договорів України. Як свідчить світовий досвід, у більшості країн світу, за відсутності міждержавних договорів у сфері соціального захисту мігрантів пенсійного віку, прийнято забезпечувати означену категорію осіб пенсійними виплатами на рівні мінімальних стандартів соціального захисту країн нового місця проживання. Така ж практика застосовується і в Україні. Однак аналіз міжнародних договорів показує, що наявність останніх не завжди гарантуватиме пенсійне забезпечення для осіб, які проживають на території іншої держави. Так, наприклад, “Угода про взаємне переведення пенсій особам, які мають право на пенсійне забезпечення та проживають на території України і Республіки Польща”, укладена між польською Державною страховою компанією (ДСК, пол. ZUS) та Пенсійним фондом України (ПФУ) 19.05.1993 р., регулює переведення пенсій тим особам, переселення яких на постійне проживання на територію іншої сторони відбулося не пізніше, як 31 грудня 1991 р. [8]. Слід зазначити, що на сьогодні таких людей дуже мало, адже договір стосується лише тих пенсіонерів, які прибули до Польщі чи України на постійне проживання до 1992 р. Щоб врегулювати питання пенсійного переказу для тих громадян України (Польщі), які переселилися на постійне місце проживання на територію Польщі (України) після 1991 р., потрібно підписати наступну угоду подібного характеру. Поки що громадянам України, які проживають у Польщі, переказується лише один вид пенсії – це пенсія з інвалідності внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання.

Кожна договірна сторона гарантує трудящим-мігрантам режим, не менш сприяючий, ніж режим, що надається їй власним громадянам у питаннях судочинства. Трудящі-мігранти мають право на тих самих умовах, що і громадяни країни перебування, на всебічний правовий та судовий захист їхньої особистості та їхнього майна, а також їхніх прав й інтересів; зокрема, так само, як і громадяни, вони мають право на звернення в компетентні суди та адміністративні органи відповідно до законодавства приймаючої держави, а також право на отримання допомоги з боку будь-якої особи на їхній вибір, яка має право надавати таку допомогу згідно із законодавством цієї держави. Кожна Договірна Сторона повинна



надавати трудящим-мігрантам правову допомогу на таких самих умовах, як і власним громадянам, а у випадку цивільного чи кримінального судочинства – можливість отримання допомоги усного перекладача, якщо вони не розуміють мову, що використовується у суді, або не розмовляють нею.

Отже, підсумовуючи зазначене, можна зробити висновки, що як і державами ЄС, так і Україною прийняті законодавчі акти, які всебічно охоплюють проблему соціального захисту громадян власної країни, а також іноземців та осіб без громадянства. Однак є потреба вкотре досконало переглянути окремі законодавчі акти, які регулюють призначення та виплату окремих видів допомог. Насамперед необхідно більш чітко закріпити права іноземних громадян на соціальний захист у Законі України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”.

Як зазначалось, кожний із видів соціального захисту регламентується окремим Законом. Зважаючи на те, що Україна обрала курс на європейську інтеграцію, є необхідність приведення законодавчої бази відповідно до вимог Європейської соціальної хартії. А отже, для приведення законодавства у відповідність до вимог Хартії необхідно в кожному законодавчому акті чітко визначити правовий статус мігрантів, передусім передбачити право трудівників-мігрантів на соціальну допомогу у зв’язку з малозабезпеченістю.

#### Література:

1. Огляд законодавства іноземних країн у сфері працевлаштування / Заграница. – 2009. – № 11 (64). – Режим доступу : <http://www.zagran.kiev.ua/article.php?new=64&idart=6418>.
2. Основи законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 6. – С. 72.
3. Порядок добровільної участі у солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування за спрощеною процедурою громадян України, які працюють за межами України від 21.04.2009 р. // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 27. – С. 89.
4. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям : Закон України від 14.07.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 26. – С. 1.
5. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 14.08.2003 р. // Уряд. кур’єр. – 2003. – 14 серп. – № 150.
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. // Голос України. – 2010. – 15 вересня. – № 171.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України 22.09.2011 р. // Голос України. – 2011. – 25 жовтня. – № 199.
8. Угода про взаємне переведення пенсій особам, які мають право на пенсійне забезпечення та проживають на території України і Республіки Польща : Міжнародний договір від 03.05.2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 16. – С. 402.

*Надійшла до редколегії 28.12.2012 р.*

УДК 352.07

Л. Ю. ІГНАТЕНКО

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Висвітлено питання реформування системи місцевого самоврядування у Великій Британії наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., розроблено рекомендації щодо можливості адаптації цього досвіду до умов України.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформування, місцева влада, місцеві ініціативи, право.

*The question of reform of local government in the UK at the end XX – early XXI century. Recommendations on the possibility of adapting this experience to the conditions of Ukraine.*

**Key words:** local government, reform, local government, local initiative, the legislature.

Англосаксонська система місцевого самоврядування сьогодні виступає зразком для організації життєдіяльності громад у більшості демократично розвинених країн світу. Її поширення є прямим наслідком існування британської колоніальної імперії і територіально співпадає з межами цієї імперії в період її розквіту. Однак – як і у випадку з романською системою – правові схеми колонізаторів не прижилися в традиційних суспільствах Азії та Африки. Тому проводити аналіз англосаксонської системи можна лише стосовно країн, які пройшли британський або американський шлях розвитку: від індустріального суспільства – до суспільства споживання, від традиційного або роздробленого суспільства – до сучасної демократичної держави.

Найбільш помітною особливістю організації місцевого самоврядування в Сполученому Королівстві можна вважати традиційні відмінності між різними територіями. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регулюється окремими нормативними актами (для Англії та Уельсу часто приймаються загальні закони) і розрізняється за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ, повноваження органів управління, навіть органи державної влади, у віданні яких знаходяться питання взаємодії з органами місцевого управління, різні: в Англії – це міністерство (департамент) навколишнього середовища, регіонів і місцевого управління, на інших територіях – виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

Організація місцевого самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії завжди представляла особливий інтерес, адже загальновідомо, що інститут місцевого самоврядування набув значного розвитку саме в цій країні. Тут традиційно склалася автономія органів

місцевого самоврядування, що налічує вже не одне століття. Розвитку місцевого самоврядування в цій державі приділяється особлива увага з самого моменту його виникнення, і в силу цього англійські органи місцевого самоврядування постійно підлягають самому кардинальному реформуванню під впливом політичних та економічних чинників.

На рубежі тисячоліть у Великобританії було проведено широкомасштабне реформування місцевого самоврядування з метою адаптації даного інституту до мінливих умов життя сучасного світу. Здійснені реформи значною мірою торкнулися організаційних, фінансових, економічних та політичних аспектів англосаксонської моделі місцевого самоврядування та сприяли зміцненню одного з найважливіших інститутів публічної влади в світі.

Вищевказане зумовлює необхідність комплексного, всебічного дослідження англійського досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування та розгляду можливостей його адаптації до умов України.

Питанням реформування системи місцевого самоврядування у Великобританії присвячено значну кількість наукових досліджень, зокрема роботи С. Авакяна, В. Баранчікова, І. Глебова, О. Кононова, Б. Крилова, Б. Лазарева та ін.

Невирішеною частиною загальної проблеми щодо узагальнення досвіду реформування системи місцевого самоврядування у Великобританії наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. можна вважати розробку рекомендацій, які могли би бути втілені під час реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Метою цієї публікації є висвітлення особливостей реформування системи місцевого самоврядування у Великобританії наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., а також розробка пропозицій щодо можливості адаптації кращих управлінських практик у цій царині.

Англосаксонська система місцевого управління, що отримала помітне поширення в сучасному світі, виникла у Великобританії. Її поширення є прямим наслідком існування британської колоніальної імперії і територіально збігається з межами цієї імперії в період її розквіту. Характерні риси цієї системи такі: відсутність на місцях повноважних представників уряду, що здійснюють контроль за законністю дій місцевих виборних органів; самостійне рішення муніципальними органами в межах закону питань, що не входять н:до компетенції центральних державних органів; розгляд муніципалітетів як автономних утворень, що здійснюють владну діяльність, покладену на них парламентом; поряд з представницькими органами в країнах з такою системою місцевого управління безпосередньо населенням обирається і низка посадових осіб; контроль, здійснюваний за діяльністю місцевих органів, носить непрямий характер – переважно через центральні міністерства; статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може варіюватися залежно від місцевих умов; виборність місцевих органів влади – демократичний і освячений традицією спосіб здійснення єдиного управління, що направляється з центру; публічне управління спрямоване на реалізацію національного інтересу; мешканців територіальних утворень пов'язує лише сусідство, вони не формують особливого співтовариства [1, с. 150].

У Великобританії порівняно незалежно від центру міське самоврядування сформувалося давно. Значні зміни в управлінні міст Англії і Уельсу вніс Закон про місцеві корпорації 1835 р. З одного боку, кількість корпорацій, визнаних такими, що заслуговують збереження, було скорочено до 178, з іншого – міське самоврядування набуло нових рис, серед яких в першу чергу слід відзначити закріплення єдиного статусу інкорпорованих міст. Закон 1835 р. був першим нормативним актом, який замінив партикулярні норми грамот і хартій, що регулювали правовий устрій кожного міста окремо. Відповідно до Закону про місцеве управління 1888 р., у графствах Англії і Уельсу з'явилися представницькі органи влади, які обирались населенням графств, на які покладался обов'язок підтримання в належному стані доріг, забезпечення притулку для бездомних і дітей, керівництво діяльністю поліції. Згідно із Законом 1888 р. (з урахуванням більш пізнього Закону 1894 р.), усі міста в країні були класифіковано на три категорії, а принципи міської реформи 1835 р. поширені на сільську місцевість. У першу категорію увійшли міста з чисельністю населення 50 тис. і більше, а також кілька міст з меншою чисельністю, але це міста, які здавна мали права корпорації. У питаннях управління виділені міста-графства (*borough counties*) отримали повну самостійність від органів графства, на території якого вони розташовувалися. До іншої категорії були віднесені міста, в яких проживало від 10 до 50 тис. жителів. Саме вони на підставі Закону 1888 р. стали називатися муніципальними містами (*municipal boroughs*). Поради муніципальних міст були підпорядковані радам графств (хоча і по обмеженим питань (утримання доріг, призначення шерифа). Законом про місцеве самоврядування 1894 р. було визначено правове становище сільських і міських округів (*districts*), на які поділялась територія кожного графства. Міськими округами (*urban districts*) визнавались міста, що налічують до 10 тис. жителів. До повноважень обираються місцевим населенням окружних рад (у містах) і сільських окружних рад були віднесені питання охорони здоров'я, утримання і будівництво доріг. Цей Закон активізував також діяльність парафій (*parishes*), якими було надано право створювати парафіяльні поради, якщо кількість виборців серед населення приходу становило не менше 300 осіб [2, с. 53–54].

Закон 1888 р. і відповідний до нього акт 1894 р. мали цілий ряд наслідків для місцевого самоврядування Великобританії: було раціоналізоване питання демаркації кордонів сільських графств (їх кількість досягла 60); виникло графство Лондон за рахунок передачі йому ряду територій сусідніх графств; в графствах було створено ради, члени яких (радники) обирались місцевими платниками податків на три роки; права графств спочатку обмежувалися турботою про місцевих дорогах, дитячих притулках, поліції тощо, але вони поступово розширювалися, і поради зосередили в своїх руках усі функції місцевого управління, окрім піклування про бідних і завідування школами, якими продовжували займатися спеціалізовані органи; мирові судді зберігали тільки судові повноваження, що призвело до поділу адміністративної та судової діяльності, по'єднання яких тривалий час було відмітною рисою місцевого управління Великобританії; в розпорядження рад надходили істотні фінансові

кошти; ради складалися із загальних зборів, очолюваних головою, і функціональних комітетів, куди входило кілька радників; ради призначали більшість посадових осіб графства; для вирішення великих регіональних проблем допускалося створення спільних комісій у складі декількох графств і міст-графств; змінився адміністративний поділ: тепер графства ділилися на міські та сільські округи, керовані виборними окружними радами (district council), а округи ділилися на парафії, які могли обирати власні поради та посадових осіб; великі (понад 50 тис. жителів), а також ряд інших міст отримували статус самостійних міст-графств (county boroughs), на чолі з власними виборними радами.

Реформи кінця XIX ст. в основному завершили процес радикальних перетворень місцевого управління, у Великобританії сенс якого полягав у його раціоналізації і передачу функцій виборним радам, які формувались все більш широким колом виборців. Органи місцевого самоврядування в графствах і містах-графствах мали широкі повноваження і у сфері своєї компетенції діяли досить незалежно від уряду. Останній здійснював загальний нагляд, але не володів директивною владою.

У першій половині XX ст. місцеве самоврядування у Великобританії вступило в крайній період свого існування. Підвищилися його суспільне значення і престиж, значно розширилися повноваження, зростали фінансові ресурси. Уряд поступово передавало радам графств і міст повноваження інших місцевих властей. Якщо в 1888 р. вони отримали адміністративну владу мирових суддів, то в 1902 р. отримали повноваження ліквідованих шкільних рад, а в 1929 р. – медичних рад.

Сучасні трансформації системи місцевого самоврядування Великобританії здебільшого пов'язані зі зміною моделі місцевого управління. Так, міністр з питань децентралізації Грег Кларк виступив перед членами спеціального комітету з питань місцевого самоврядування палати громад з викладенням причин, що спонукали уряд розпочати муніципальну реформу. На початку доповіді він навів дані маркетингової компанії IPSOS MORI, згідно з якими лише 15 % британців відчувають, що можуть впливати на рішення, що приймаються в своїй громаді, в той час як 85 % вважають, що у них такої можливості немає. Також, за даними того ж обстеження, навіть серед громадян, активно залучених до процесів прийняття рішень на низовому рівні, 56 % не вірять в можливість добитися якихось значимих змін [3].

Виходячи з цього урядом було сформувано такі висновки: Великобританія централізована до такої міри, що це вже починає призводити до невіддатності органів управління; необхідна децентралізація влади, в результаті чого система управління стане більш "людино орієнтованою" (громадські послуги повинні підлаштовуватися під людей, а не навпаки); хоча колишня політика централізованого введення стандартів надання суспільних послуг спочатку мала успіх, зараз вже очевидно, що віддача від стандартизації та централізованого управління постійно знижується; потрібно підвищувати ефективність надання послуг через їх диверсифікацію і впровадження інновацій (для цього уряд має створити сприятливі умови для появи незалежних, висунутих населенням ініціатив).

Відповідно до цього уряд визначив шість основних напрямів децентралізації:

- полегшення бюрократичного тягаря;
- надання громадам можливість проводити свої власні рішення;
- посилення місцевого контролю над державним фінансуванням;
- підвищення різноманітності наданих суспільних послуг;
- підвищення відкритості уряду для громадського нагляду.

В якості першого кроку на цьому шляху на розгляд парламенту було винесено підготовлений міністерством у справах громад і місцевого самоврядування проект закону “Про децентралізацію”. Сьогодні цей закон знаходиться на стадії доповіді перед третьою читанням і подачею на остаточне затвердження. Цей законопроект містить чітку програму невідкладних перетворень, які передбачається провести на муніципальному рівні.

Ось деякі з ключових реформ, передбачених законопроектом. Зміна порядку встановлення загальних повноважень місцевого самоврядування. До цих пір органи місцевого самоврядування могли виконувати тільки ті функції, які їм були передбачені законодавством. Тепер органи місцевого самоврядування зможуть робити все, що їм за законодавством не заборонено.

Перегляд фінансування органів місцевого самоврядування. Не виключено, що органи місцевого самоврядування отримають право залишати на місцях більшу частину надходжень з податку на власність підприємств, які в даний момент розподіляються по муніципалітетам централізовано на основі складної формули вирівнювання.

Скасування комітету зі стандартів на рівні муніципалітетів. Скасовуються так звані комітети за стандартами з функціями нагляду за діяльністю депутатів місцевих рад. Замість вводиться закон, що встановлює кримінальну відповідальність муніципальних депутатів за приховування власних інтересів і зловживання повноваженнями.

Уведення в 12 найбільших містах Великобританії прямих виборах мерів. У 12 найбільших містах країни централізовано змінюється модель управління: замість існуючої умовно “парламентської” моделі, за якої глава муніципалітету обирається депутатами місцевої ради з їх числа (як правило, це лідер партії-переможниці на місцевих виборах партії), вводиться “президентська” модель, при якій мер обирається безпосередньо населенням. При цьому нові вибори не проводяться, але діючі глави – лідери місцевих представницьких органів – автоматично наділяються статусом незалежних мерів, після чого в 2012 р. нова модель “постфактум” виноситься на місцеві референдуми. На думку уряду, система мерів допоможе поживити місцеву політичне життя в найбільших містах країни.

Перерозподіл повноважень у сфері девелопменту. Низка повноважень щодо надання дозволів на будівництво та розробку проектів забудови передається від місцевих архітектурно-планувальних управлінь безпосередньо територіальним громадам.

Установлення права громади на конкуренцію і права викупу. Право на конкуренцію дає можливість благодійним, громадським організаціям і групам

місцевих активістів виражати зацікавленість у виконанні функцій з надання послуг, забезпечуваних місцевою радою. У таких випадках може бути оголошений тендер, в рамках якого зацікавлені організації та групи подають заявку на надання послуг. Право викупу громадою дозволяє затримувати продаж майна місцевої ради, щоб у громади, зацікавленої в його купівлі, був час оформити заявку на торгах і зібрати необхідні кошти.

На думку британських експертів, система місцевого самоврядування в країні змушена перебудовуватися не стільки завдяки прямому впливу заходів, передбачених реформою, скільки під впливом більш загальних змін у зовнішньому середовищі, інспірованих складними економічними і соціальними умовами в країні, і реакції держави на ці зміни. Найбільший вплив на місцеве самоврядування можуть надати такі фактори: небувале за масштабом і швидкості скорочення бюджету (в рамках програми середньострокового бюджетування на 2010 – 2014 рр.). Економіка Великобританії в силу її значної залежності від фінансового сектора особливо серйозно постраждала від світової фінансово-економічної кризи і зараз відчуває істотний структурний дефіцит. Зниження державних витрат такого масштабу не було з часів Другої світової війни.

Обмеження ресурсної бази місцевого самоврядування в багатьох сферах посилюється істотним зростанням попиту на місцеві послуги, особливо на послуги, розраховані на дітей і пенсіонерів. Це зростання викликане змінами демографічної ситуації у Великобританії: з одного боку, на пенсію виходить численне покоління, народжене під час післявоєнного демографічного вибуху, а з іншого – у ряді районів країни спостерігається різке підвищення народжуваності, частково пов'язане з напливом молодих робітників-мігрантів. Зростання соціального навантаження на місцеві бюджети викликає необхідність прискорення реформ, і роль відповідних рішень державного рівня тут дуже велика.

Одночасно з реформою місцевого самоврядування суттєвого реформування, що передбачає скорочення витрат, піддається і центральний уряд Великобританії, що також не пройде безслідно для місцевого рівня. Реформуються, зокрема, міністерства охорони здоров'я, освіти, внутрішніх справ, праці та пенсійного забезпечення. Особливо радикальна реформа охорони здоров'я, відповідно до якої в даній сфері до 2014 р. належить знайти додаткові можливості заощадити 20 млрд фунтів стерлінгів.

Ще однією гострою політичною проблемою є успадкований від колишніх урядів податок на доросле населення, так званий Poll Tax. Його ввела ще Маргарет Тетчер, щоб фінансувати послуги, що надаються місцевим самоврядуванням. При цьому тягар муніципальних податків значно перерозподілявся, створюючи податок за єдиною ставкою, що викликало масове невдоволення, що вилилося в сумно відомі повстання проти податку. Вважається, що неввірна оцінка урядом суспільних настроїв стала однією з причин відставки прем'єр-міністра, що сталася в тому ж році. З тих пір усі британські політики, і особливо консерватори, вважають питання фінансування місцевого самоврядування політично небезпечним.

## Література:

1. *Goldsmith M. Farewell to the British state? / M. Goldsmith, E. Page // Public sector reform: Rationale, trends a. problems ; Ed. by Lane J. – London : Sage publ., 1996. – P. 150.*
2. *Local Government. Aspects of Britain. – London : HMSO Publications Centre, 1996. – P. 53 – 54.*
3. *Wolf J. State power and ideology in Britain / J. Wolf // The Welfare State and Conservatives ; Political studies. – Guilford. – 2012. – Vol. 39. – № 2. – P. 243.*

*Надійшла до редколегії 10.01.2013 р.*

УДК 35.1

Є. Є. САВІН

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ  
НАЙБІЛЬШ ВРАЗЛИВИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ:  
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*Досліджено перспективи розвитку державної політики щодо захисту найбільш вразливих верств населення. Розроблено пропозиції щодо інтеграції осіб з обмеженими можливостями, реінтеграції їх у суспільне виробництво, соціальне життя.*

**Ключові слова:** державна політика, соціально вразливі верстви населення, соціальний захист, реінтеграція.

*Prospects of public policy for the protection of the most vrazlyvyv population. The proposals for the integration of persons with disabilities, their reintegration into social production, social life.*

**Key words:** public policy, socially disadvantaged groups, social protection, reintegration.

Турбота про найбільш незахищених громадян – громадян з обмеженими можливостями – вважається показником стабільності та цивілізованості держави.

Інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі та захисті [4]. Інваліди з фізичними ушкодженнями, хронічно хворі та люди похилого віку, які мають обмежені можливості щодо роботи і нормального способу життя, складають постійно зростаючу групу суспільства. Збільшення



кількісного складу цієї групи є результатом цілої низки явищ і факторів: минулої афганської війни, в якій брали участь громадяни України; чорнобильської аварії, яка має довгострокові негативні наслідки; розвитку техніки, що призводить до збільшення кількості тяжких дорожньо-транспортних подій і випадків професійного травматизму тощо. Частка зазначеної групи населення, яке є насправді маломобільною щодо способу існування, складає в Україні вже близько 40 %. Значна кількість цих людей потребує особливих, дещо специфічних умов проживання та обслуговування, які дозволяли б їм почуватися та дійсно бути повноцінними членами суспільства, робити посильний внесок у національний прибуток та хоча б частково матеріально забезпечувати себе.

Розробка та реалізація, сутність механізмів державної політики щодо соціального захисту громадян широко досліджується в сучасній вітчизняній фаховій літературі. Загальним питанням проведення державної соціальної політики присвячено роботи Р. Атаманюка, Н. Болотіної, Ю. Бондаренко, Н. Борецької, В. Гладких, М. Мальчика, Г. Одинцової, В. Рибіна, В. Рудика, М. Руженського, Л. Четверикової, Ю. Юрченко та ін. Окремі напрямки практичної діяльності місцевих органів державного управління в означеній сфері досліджено І. Даніловою, Л. Дроздовою, В. Дьяченко, О. Ноздріної, М. Чічкань тощо. Важливим напрямком є аналіз сучасного досвіду організації соціального захисту у розвинутих демократичних країнах світу (особливо у Швеції) в контексті стратегії європейської інтеграції України. Ця проблема розглядається в розвідках О. Єнько, Г. Коріної, В. Лактіонова, Л. Мартинчука, Л. Церасевича, А. Цумаєвої, І. Ярошенко. Нарешті слід відзначити спеціальні дослідження та фахові довідники з різних питань здійснення соціальної політики, підготовлені закордонними авторами, такими як Теренс М. Ганслі, Боб Дікон, Мішель Халс, Пол Стабс, Джозеф і Дороті Метьюз, Джеймс Мідлі, Мішель Лівермол, Майкл Гіл і Зое Ірвінг.

Метою статті є висвітлення питань щодо перспектив розвитку державної політики захисту найбільш вразливих верств населення в Україні.

Найбільш життєво необхідними і важливими потребами та прагненнями для інвалідів є максимальне збереження активності, віри в свої сили, а також відчуття захищеності та особистої свободи. З цією метою інваліди в усьому світі утворюють громадські організації, які мають захищати їх інтереси та доносити до відповідних структур такі принципи: інваліди та люди похилого віку повинні мати можливість жити в тому ж середовищі, в таких самих умовах щодо житла, праці, відпочинку тощо, як і решта; необхідно створити такі технічні, фінансові, психологічні, просторові та інші умови, які забезпечували б інвалідам і людям похилого віку можливість проживання у масовому житлі серед звичайних людей; інвалідам і людям похилого віку необхідно забезпечити можливість щодо вибору локалізації житла та міста роботи відповідно до їх потреб і побажань; інвалідів і людей похилого віку слід забезпечити всіма необхідними спеціальними засобами та устроями відповідно до конкретних особистих потреб, які дозволять їм використовувати

свої можливості щодо суспільна корисної праці та отримувати відповідний прибуток; маломобільним групам населення необхідно забезпечити умови щодо їх повної інтеграції у суспільному житті з рештою громадян. Для цього мають бути усунені не тільки просторові та фізичні, але і психологічні перешкоди з обох боків. При цьому досягнення цієї мети є важливим як для інвалідів та людей похилого віку, так і для суспільства в цілому [3; 6].

Протягом останніх років відбулися істотні зміни у ставленні до інвалідів у суспільстві. Основою таких змін є визнання прав інвалідів на повноцінне життя в суспільстві і створення державою належних умов для їх реабілітації та соціальної інтеграції. Багато зроблено для того, щоб люди з обмеженими можливостями почувалися повноцінними громадянами. Цьому сприяє підписання нашою країною міжнародних документів. Проводиться робота з гармонізації законодавства, здійснюються заходи для реалізації інвалідами конституційних прав на трудову діяльність, розширюється мережа реабілітаційних установ і удосконалюється їх робота.

За останні роки державою створено комплекс законів [5], які регулюють практично всі аспекти життя людей з інвалідністю. У них знайшли відображення статті Європейської соціальної хартії “Право на працю”, “Право на охорону здоров’я”, “Право на справедливі умови праці”, “Право на соціальне забезпечення”, “Право осіб з фізичними та розумовими вадами на професійне навчання, перекваліфікацію та соціальну реабілітацію”, “Право на соціальну медичну допомогу”, Конвенція 159 про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів і Рекомендація 168 щодо професійної реабілітації та працевлаштування інвалідів Міжнародної організації праці тощо. Найважливішим міжнародним документом, що стосується інвалідів, є Конвенція про права інвалідів. Україна ратифікувала Конвенцію та Факультативний протокол до неї 16 грудня 2009 р.

Більшість нормативно-правових актів у сфері захисту та дотримання прав інвалідів прийнята до підписання та ратифікації Конвенції про права інвалідів, за умов дотримання принципів медичної моделі інвалідності, згідно з якою проблеми інвалідів розглядаються як такі, що зумовлені їх обмеженими через стан здоров’я фізичними можливостями. Конвенція містить соціальну модель інвалідності, що передбачає залучення інвалідів до ефективної участі в житті суспільства нарівні з іншими громадянами.

На сьогодні для України проблема захисту інвалідів набуває особливого значення у зв’язку з постійним зростанням їх частки серед населення держави. За останні роки чисельність осіб з особливими потребами в Україні перейшла п’яти-відсотковий рубіж [4, с. 13].

Законом України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” визначено мету державної політики, яка полягає у створенні правових, економічних, побутових, політичних і соціально-психологічних умов для задоволення потреб інвалідів у відновленні здоров’я, матеріальному забезпеченні, посиленій трудовій та громадській діяльності. Цей Закон визначає основи соціальної захищеності інвалідів в Україні і гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічній, політичній і

соціальної сфері життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними здібностями і інтересами.

Соціальний захист інвалідів з боку держави полягає в наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, орієнтуванні на сприйняття інформації, наданні пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосованні забудови населених пунктів, громадського транспорту, засобів комунікацій і зв'язку до особливостей інвалідів [1; 2].

Серед основних завдань соціальної політики держави визначено сприяння інтеграції та реінтеграції інвалідів у суспільне виробництво й соціальне життя. Вони реалізуються через забезпечення прав інвалідів на психологічну підтримку, професійну орієнтацію, професійне навчання та трудову зайнятість; дотримання рівних прав інвалідів (жінок і чоловіків) у сфері професійної, соціальної, медичної реабілітації і трудової зайнятості; постійне вдосконалення законодавства, нормативно-правового підґрунтя, організаційно-управлінської структури у сфері реабілітації та зайнятості інвалідів; забезпечення розвитку системи реабілітації, збільшення кількості реабілітаційних закладів для підвищення рівня трудової зайнятості інвалідів, в тому числі у сільській місцевості; розробку й запровадження ефективних механізмів заохочення роботодавців до працевлаштування інвалідів; розвиток підприємницької діяльності, різних форм самозайнятості інвалідів; постійну співпрацю органів законодавчої, виконавчої влади, громадських організацій інвалідів з роботодавцями та їх об'єднаннями на національному, територіальному, місцевому рівнях [7].

У багатьох країнах вважається, що за умов запровадження висококваліфікованого лікування та реабілітації інвалід може повернутися в суспільство і бути повністю інтегрованим в усіх сферах суспільного життя. Ідея реабілітації як загальна соціальна мета набуває поширення і в Україні. При цьому необхідна координація і взаємодія всіх організацій, причетних до цієї проблеми.

Національна програма професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями спрямована на створення умов для досягнення інвалідами реальної рівноправності в повсякденній життєдіяльності, сприяння в отриманні освіти, відновленні працездатності, обранні місця роботи. У результаті інваліди зможуть реалізувати конституційні гарантії та особистий потенціал для забезпечення власного добробуту розумовою чи фізичною працею відповідно до віку, досвіду, кваліфікації, фізичних та інтелектуальних можливостей [3, с. 26].

Відповідно до Закону України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності й господарювання мають виконувати норматив працевлаштування інвалідів у розмірі 5 % від загальної чисельності працівників, а якщо працюючих 15 – 25 осіб, то для інваліда виділяється одне робоче місце.

Основна частина інвалідів зайнята у виробничій сфері, переважно у видобувній, обробній промисловості, виробництві електроенергії, газу, води, а також у сільському господарстві, на будівництві, де працює 60о: – 80 % чоловіків-інвалідів. У невиробничій сфері найвища зайнятість інвалідів в системі охорони здоров'я та соціальної допомоги, освіти, державного управління й фінансової діяльності, де 60 – 70 % працюючих – жінки-інваліди.

Однією з умов забезпечення зайнятості інвалідів є професійна реабілітація, що включає психологічну підтримку, професійну орієнтацію, професійне навчання. Здобуття повноцінної освіти, професії є дуже важливим фактором у житті кожної людини, а для інваліда це набуває особливого значення. Набуття фахових навичок дає інвалідам можливість соціально адаптуватися, реалізувати свої здібності з подальшою інтеграцією в суспільно корисне життя.

Створення Всеукраїнського центру професійної реабілітації інвалідів дозволяє одночасно з проведенням професійної реабілітації інвалідів здійснювати координацію діяльності мережі регіональних реабілітаційних центрів, готувати для них висококваліфіковані кадри і зосередити наукову роботу з науково-методичного супроводження професійної реабілітації інвалідів.

Формування комплексної системи реабілітації – достатньо складний процес, який потребує науково обґрунтованих форм, методів і засобів відновлення потенціалу людини з інвалідністю. Її головною метою є створення умов для професійного самовизначення особи з урахуванням її індивідуальних можливостей, психологічної підтримки, професійного навчання та працевлаштування [4]. Щорічно близько 600 тис. окремих категорій населення, у тому числі інвалідів забезпечується через органи праці та соціального захисту населення технічними та іншими засобами реабілітації (крісла колісні, палиці, милиці тощо).

У нинішніх соціально-економічних умовах проблема вдосконалення механізму державного регулювання професійної реабілітації та зайнятості інвалідів є достатньо актуальною. Уряд, забезпечуючи виконання стратегічної мети своєї діяльності – підвищення рівня життя населення, створив умови для зростання реальних доходів громадян. Позитивні зміни є і на ринку праці: створюються нові робочі місця, зменшується кількість безробітних. Проте, на жаль, сьогодні існує низка проблем у сфері професійної реабілітації та працевлаштування інвалідів. І це, насамперед, питання фінансування реабілітаційних установ.

Уваги також потребує кадрове забезпечення реабілітаційних центрів всіх типів, які повинні бути укомплектовані психологами, реабілітологами, соціальними педагогами, сурдоперекладачами, тобто мати кваліфікований персонал, який би досконало володів знаннями та навичками супроводження процесу реабілітації.

Значна увага з боку держави приділяється дітям-інвалідам. Держава гарантує таким інвалідам дошкільне виховання, здобуття освіти на рівні, що відповідає їх здібностям і можливостям. Дошкільне виховання, навчання

інвалідів здійснюється в загальних або спеціальних дошкільних і навчальних закладах.

При навчанні, професійній підготовці або перепідготовці інвалідів поряд із загальними допускається застосування альтернативних форм навчання. Обдаровані діти-інваліди мають право на безоплатне навчання музики, образотворчого, художньо-прикладного мистецтва в загальних навчальних закладах або спеціальних позашкільних навчальних закладах.

За інших рівних умов переважне право на зарахування до вищих навчальних закладів I – IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладів мають інваліди та діти з малозабезпечених сімей, в яких обидва батьки є інвалідами; один з батьків – інвалід, а інший помер; одинока матір з інвалідів; батько-інвалід, який виховує дитину без матері.

Під час навчання зазначеним категоріям громадян стипендія та призначена пенсія (державна соціальна допомога інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам) виплачуються в повному розмірі. Після закінчення навчального закладу інвалідам надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або надається за їх бажанням право вільного працевлаштування.

Діти-інваліди, що не мають батьків або батьки яких позбавлені батьківських прав і проживають у державних або в інших соціальних установах, після досягнення повноліття мають право на позачергове одержання житла і матеріальну допомогу на його благоустрій, якщо за висновком медико-соціальної експертизи вони можуть здійснювати самообслуговування і вести самостійний спосіб життя.

Органи державної влади, підприємства (об'єднання), установи і організації (незалежно від форм власності і господарювання) зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу інвалідів до жилих, громадських і виробничих будинків, споруд, громадського транспорту, для вільного пересування в населених пунктах. Жилі приміщення, займані інвалідами або сім'ями, у складі яких вони є, під'їзди, сходові площадки будинків, в яких мешкають інваліди, мають бути обладнані спеціальними засобами і пристосуваннями відповідно до індивідуальної програми реабілітації, а також телефонним зв'язком. Органи місцевого самоврядування забезпечують виділення земельних ділянок інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів з ручним керуванням поблизу місця їх проживання.

Задля інтеграції осіб з обмеженими можливостями, реінтеграції їх у суспільне виробництво, соціальне життя, основними завданнями нашої держави в сфері соціальної політики визнано:

- забезпечення конституційних прав на психологічну підтримку, професійну орієнтацію, професійне навчання і трудову діяльність;
- дотримання рівних прав жінок і чоловіків-інвалідів у сфері професійної, соціальної, медичної реабілітації і трудової зайнятості;
- постійне вдосконалення законодавства, нормативно-правового підґрунтя, організаційно-управлінської структури у сфері реабілітації та зайнятості інвалідів;

– забезпечення розвитку системи реабілітації, збільшення кількості реабілітаційних закладів для підвищення рівня трудової зайнятості інвалідів, у тому числі у сільській місцевості;

– постійне співробітництво органів законодавчої, виконавчої влади, громадських організацій інвалідів з роботодавцями і їхніми об'єднаннями на національному, територіальному та місцевому рівнях.

Вирішення цих актуальних питань суттєво вплине на поліпшення соціального захисту людей з обмеженими можливостями, забезпечить покращення життєдіяльності інвалідів, прискорить їх соціальну адаптацію та інтеграцію в суспільство, надасть можливість відчувати потребу суспільства в них.

#### Література:

1. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України // ВВР України. – 1991. – № 21. – С. 252.

2. Питання Фонду соціального захисту інвалідів : постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 954 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28. – С. 1323.

3. Данілова І. Перший крок до реабілітації інвалідів / І. Данілова, К. Зобова // Соціальний захист. – 2002. – № 11. – С. 26–27.

4. Дьяченко В. М. Державна політика щодо інвалідів: перспективи та пріоритети / В. М. Дьяченко // Соціальний захист. – 2002. – № 11. – С. 13–16.

5. Законодавство України про соціальний захист населення : [зб.] / О. М. Роїна (упоряд.). – 6-те вид., перероб. і доп. – К. : КНТ, 2008. – 558 с.

6. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>.

7. Чічкань М. В. Інваліди як суб'єкти трудових правовідносин / М. В. Чічкань // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2009. – № 12. – С. 63–65.

*Надійшла до редколегії 21.01.2013 р.*

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.83

В. В. СИЧОВА

### ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИМИ ВІДНОСИНАМИ В УМОВАХ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА

*З'ясовано особливості соціального діалогу як складової державного управління соціально-трудовами відносинами в постіндустріальному суспільстві, визначено роль держави як одного з основних суб'єктів даної взаємодії.*

**Ключові слова:** соціальний діалог, соціальне партнерство, держава, постіндустріальне суспільство.

*It was found out features of social dialogue as a part of public administration by the social-labor relations in the post-industrial society, it was defined the role of the state as one of the main actors in this interaction in this article.*

**Key words:** social dialog, social partnership, the state, the post-industrial society.

Поступальний розвиток України в напрямку постіндустріального суспільства, формування мережевої структури суспільних відносин актуалізує питання щодо особливостей соціального діалогу як складової державного управління соціально-трудовами відносинами, необхідності з'ясування ролі держави як одного з основних суб'єктів у даній взаємодії в удосконалення механізмів державного управління задля забезпечення стабільного розвитку соціуму.

Основою для аналізу зазначеної проблеми можуть бути роботи З. Бжезинського, Д. Белла, Е. Гіденса, Дж. Гелбрейта, О. Тоффлера, А. Турена, в яких надано характеристику моделей постіндустріального розвитку. Методології державного управління в постіндустріальному суспільстві присвятили свої праці В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін. Зміст, структуру соціального діалогу, моделі соціального партнерства в галузі науки державного управління досліджують українські вчені В. Бакуменко, П. Біленчук, В. Бульба, О. Герасименко, С. Горбунова-Рубан, Н. Діденко, В. Жуков, П. Качур, О. Корнієвський, В. Кравченко, Н. Крещенко, В. Маргиненко, М. Розумний, О. Поважний, В. Семеніхін, Т. Семигіна, В. Скуратівський, А. Стойко, В. Яблонський та ін. Разом із тим, наукові дослідження з проблематики соціального діалогу в галузі науки державного управління є фрагментарними, а проблема особливостей соціального діалогу в постіндустріальному суспільстві потребує подальшого осмислення з метою створення теоретичної бази для прикладних розробок.

Мета статті – з'ясувати особливості соціального діалогу як складової державного управління соціально-трудовими відносинами в умовах постіндустріального суспільства.

Експерти Міжнародної організації праці визначають соціальне партнерство як механізм розроблення та узгодження комплексу багатосторонніх питань для розв'язання всіх найважливіших проблем економічної і соціальної політики в національному масштабі підприємцями (їх об'єднаннями), представниками трудящих і урядами. На практиці цей механізм реалізовано шляхом соціального діалогу у формі біпартизму (системи двосторонніх трудових відносин між профспілками та об'єднаннями роботодавців) та трипартизму (системи тресторонніх трудових відносин між профспілками, об'єднаннями роботодавців і органами державної влади або органами місцевого самоврядування) [3, с. 638].

Формами здійснення соціального діалогу є обмін інформацією, консультації, переговори, узгоджувальні процедури, колективні переговори з укладення колективних договорів і угод між представниками урядів, соціальних партнерів або між соціальними партнерами з питань економічної та соціальної політики, що становлять спільний інтерес, а також контроль за виконанням прийнятих рішень [1, ст. 8; 3, с. 19].

У практичній діяльності соціальний діалог як механізм регулювання соціально-трудових відносин ґрунтується на досвіді індустріального суспільства. Система соціальних відносин та структура суспільства, притаманні індустріальному суспільству, обумовили вузьке розуміння соціального діалогу, яке замикається в рамках традиційної форми ведення переговорів, консультацій та різноманітних форм соціальних контактів, що відбувається в трикутнику: уряд – профспілки – роботодавці. З розвитком постіндустріального суспільства та змінами в соціальній структурі ця вузька форма соціального діалогу виявилась недостатньою для регулювання багатьох фундаментальних соціальних проблем.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій і новий сервіс різко зменшили масштаб управління. Уже з 1970-х рр. відбувся перехід від максимізації до демасифікації підприємства, масштабів, виробництва; від централізації і концентрації до децентралізації і деконцентрації управління. Франчайзинг перетворився на метод швидкого утворення невеликих одиниць і зв'язку їх разом у велику систему, з різними ступенями централізації і децентралізації [8, с. 399, 425, 426]. Організації отримали більш пласку ієрархію, стали менше піддаватися тиску верхівки, складатися з невеликих компонентів, зв'язаних разом у тимчасові конфігурації. Кожний з цих компонентів створив свої власні взаємозв'язки із зовнішнім світом, свою власну зовнішню політику, яка, так би мовити, не проходила через центр.

Наймані працівники стали працювати відносно автономно, що призвело до їхньої функціональної реінтеграції і, в свою чергу, ускладнило їх об'єднання у профспілки. Роботодавці стали прагнути позбутися збанкрутілих фабрик і заводів, створюючи на їхніх місцях підприємства без профспілок [5, с. 246]. Поступовий занепад значення і функцій профспілок змінив структуру та



характер трудових відносин, викликав потребу у формуванні нових підходів до соціального діалогу.

Деюніонізація профспілок, зменшення групової активності споріднених з ними організацій фермерів, ремісників і інших категорій трудящих, зайнятих в індустріальній економіці, призводить до виникнення нових соціальних рухів і організацій: екологів, груп захисту прав споживачів тощо. На відміну від профспілок, ці організації та групи формуються з осіб, що належать, в основному, до різних прошаків середнього класу, включаючи представників дрібного й середнього бізнесу. Групова активність середнього класу все більше виражається в участі у вирішенні практичних проблем місцевого, регіонального і загальнодержавного масштабів. Найбільш яскравим свідченням такої участі став так званий новий комунітаризм, тобто створення на мікрорівні практично самоврядних структур, які беруть на себе вирішення ряду проблем, що зачіпають інтереси місцевого співтовариства [4, с. 17].

У міру зростання цих організацій у них починають брати участь і окремі профспілки. Завданням нових рухів, на відміну від профспілок, є не захист інтересів своїх членів, а боротьба за конкретну мету, що має широке суспільне значення. Звідси й приналежність їх усіх до тієї категорії груп інтересів, що називаються організаціями або рухами “однієї мети” [Там же, с. 15]. Ці рухи демонструють повну незалежність від політичних партій і від сформованих ними органів влади. У деяких випадках вони виступали в авангарді боротьби за висунуті ними вимоги, прагнучи перетворити партії у знаряддя досягнення поставлених цілей, обіцяючи політичним партіям свою підтримку в обмін на прийняття останніми в певному обсязі їхніх конкретних цілей. Нові групи інтересів спочатку діяли переважно як протестні організації і рухи, досягаючи часом досить відчутних поступок як від влади, так і від бізнесу: з питань екології, дотримання споживчих стандартів тощо. Це вже не ієрархічні відносини підлеглості, а відносини партнерів, кожний з яких зберігає повну незалежність і самостійність.

Відповіддю на цей виклик постіндустріального суспільства стало розповсюдження практики соціального діалогу на всі структури так званого третього сектора – об’єднань громадян і інститутів територіального, професійного, економічного самоуправління. При цьому закон, договір, економічна доцільність необхідні, але не достатні в якості основи стабілізації та благополуччя постіндустріальних суспільств: до них слід додати такі поняття, як принципи взаємності, моральні зобов’язання, обов’язок перед суспільством і довіра, що ґрунтуються на традиціях і звичаях, а не на раціональному розрахунку [7].

Соціально-економічні особливості постіндустріального суспільства призвели до утворення нової моделі відносин – секторальної моделі соціального діалогу. Поряд з традиційною трипартистською структурою почала будуватись нова, характерна для відносин держави з громадянським суспільством: держава виступає як перший сектор, бізнес – як другий, а недержавні (некомерційні) організації – як третій сектор.

На зміну терміну “соціальний діалог” наприкінці ХХ ст. з’являється поняття “соціальне партнерство”, що означає систему відносин щодо розподілу та використання ресурсів у соціальній сфері, які існують між трьома секторами (партнерами): державним, комерційним, громадським. В основі такого партнерства лежать артикуляція інтересів кожної із сторін, пошук цивілізованих способів взаємодії у розв’язанні соціально значимих проблем [3, с. 638–639].

Сучасний світ знаходиться під напругою колосального динамізму: він постійно утворюється і одночасно розпадається на складові частини, формуючи, немов у калейдоскопі, нові соціально-економічні і політичні комбінації. Рівень горизонтальних зв’язків, так званих – “наддержавних” чи “позадержавних”, які формують корпоративні мережі в постіндустріальному індивідуалізованому суспільстві, стає важливішим, ніж рівень вертикальний, пов’язаний зі структурою органів державної влади [2, с. 24]. За таких умов функції соціального діалогу стануть актуалізовані, і їх суть полягає в тому, що завдяки можливості артикуляції та модифікації своїх інтересів, соціальні партнери зможуть досягати порозуміння. Це, у свою чергу, призводить до вищого рівня їх ідентифікації зі змістом порозуміння і вироблених у цих рамках програм діяльності. Найважливіші з очікуваних результатів соціального діалогу – це досягнення і зміцнення консенсусу в суспільстві, а також залучення різноманітних соціальних суб’єктів до досягнення узгоджених цілей.

Тут доречно згадати, що типи відносин держави та бізнесу тяжіють до двох основних моделей – плюралістичної та некорпоративної. Плюралістична модель відносин держави та бізнесу (притаманна країнам із ліберальною ринковою економікою) базується на розширеному розумінні приватної сфери за чіткої функціональної диференціації держави й економіки та високої автономії її учасників. Зазначена модель передбачає наявність численних, але відносно слабких і конкуруючих між собою асоціацій бізнесу, поліцентричної та децентралізованої систем представництва інтересів, політичних партій, що не відрізняються високою внутрішньою дисципліною, мають невисокий рівень бюрократизації й орієнтації на відкрите суперництво у просуванні інтересів [9, с. 50]. Некорпоративна модель (притаманна країнам з координованою ринковою економікою) ґрунтується на розширеному розумінні публічної сфери, розмитій функціональній диференціації держави й економіки та зниженні автономії учасників. Некорпоративізм передбачає наявність сильних асоціацій бізнесу; високий рівень централізації представництва групових інтересів; наділення головних асоціацій фактичною монополією на представництво інтересів і роллю головних посередників у взаємовідносинах бізнесу та держави; наявність класових і дисциплінованих політичних партій; низький рівень публічності й високу бюрократизацію; орієнтацію на просування інтересів у режимі узгодження [Там же, с. 50–51]. Кожній моделі притаманний різний статус і форми участі груп інтересів бізнесу у формуванні державної політики: або висока автономія, але конкурентний і негарантований доступ до механізмів ухвалення рішень (плюралізм); або постійна участь у формуванні державної політики, але скорочення автономії (некорпоративізм).

У ХХ ст. держава починає активно втручатися в економіку та соціальні відносини, що супроводжується розширенням взаємодії з групами інтересів. Функції держави як суб'єкта соціального діалогу визначаються тим, яку позицію вона займає в конкретній ситуації. Часто адміністрація державних підприємств разом із іншими роботодавцями виступає як учасник ринкової конкуренції і не може, в принципі, користуватися особливими привілеями, тобто в такому разі функції держави як роботодавця мають бути чітко відокремлені від функцій об'єктивного посередника в соціальному партнерстві. В інших випадках держава як посередник у відносинах різних соціальних груп представляє суспільство в цілому, захищає законні права особистості і прагне досягнення консенсусу всіх учасників соціального партнерства. Це означає, що на державу в особі органів державного управління та органів місцевого самоврядування покладаються в цілому законодавча, правотворча, інституціональна, регулятивна, контрольна, консультативна, компенсаторна, арбітражна, ідеологічна, прогностична функції. В умовах розвитку постіндустріального суспільства відбувається модифікація методів соціального партнерства, пов'язана з тим, що новими суспільними факторами стають посилення прагматизму, зменшення виробничого фактора і розширення мережевих структур, що є основою для формування іншої мотивації трудових відносин і нових соціальних зв'язків [3, с. 640].

У постіндустріальному суспільстві значно посилюється можливість розглядати соціальне партнерство як прийнятну схему взаємодії переважно з горизонтальними зв'язками та використовувати його як базовий компонент побудови нових відносин між соціальними групами, що поширює можливість державного управління впливати на розвиток партнерських відносин у різних сферах суспільного життя, об'єднувати громадян навколо розв'язання конкретних соціальних проблем [Там же, с. 640].

Соціальний діалог виявився цінним демократичним способом розв'язання соціальних проблем у перехідний період для держав, що просуваються на шляху соціальної ринкової економіки. Між тим, в Україні, коли на державному рівні затверджували різні концепції, програми, проекти, їхні автори не переймалися цілісною моделлю ефективного розвитку, не враховували навіть досвіду країн-сусідів, що інтегрувалися до Європейського Союзу (ЄС), які широко застосовували на практиці форми соціальної демократії з участю громадян в ухваленні політичних і економічних рішень, контролю за їх реалізацією. Країни ЄС ще на самому початку економічних реформ відмовились від адміністративних та центральних планових механізмів і методів установаження заробітної плати, чим відкрили широку дорогу соціальному діалогу (шляхом колективних переговорів або індивідуально, на рівні підприємства) [6].

Оскільки однією з рис постіндустріального суспільства є орієнтованість у майбутнє, що припускає контроль за технологіями, оцінкою технологій, розробкою моделей технологічного прогнозу, то, за даних умов, роль держави як одного з основних суб'єктів соціального партнерства має зростати.

Можна стверджувати, що розвиток соціального діалогу відбувається в напрямку як поширення, так і поглиблення. Розуміння нових умов суспільного розвитку, що змінюють характер соціально-трудових відносин, дозволяє виділити такі особливості соціального діалогу в умовах постіндустріального суспільства:

1. Характерною рисою розвитку соціально-трудових відносин в європейських країнах в умовах постіндустріального суспільства є децентралізація та розвиток неформальних механізмів участі працівників, поширення соціального діалогу на рівень підприємств і всередині фірм. При цьому розширяється проблематика соціального діалогу, відбувається зміщення його тематики з площини чисто соціальної до проблем діяльності підприємства та його економічної ефективності.

На відміну від функцій Національної тристоронньої соціально-економічної ради в Україні, країни Європейського Союзу обрали надзвичайно широкі рамки національного соціального діалогу, що виходять далеко за межі обговорення більш традиційних питань, а саме: видатки на соціальні цілі, державні соціальні стандарти та рівень оплати праці, розробка проектів законодавчих та нормативних актів з питань соціально-економічного розвитку тощо [6].

2. Для досягнення загальної мети соціального діалогу та вирішення його проблем – сприяти економічному зростанню та високому стандарту умов праці – відбувається диверсифікація рівнів, де він реалізується, та залучення якомога ширшого кола суб'єктів, які можуть мати значення для вдалого вирішення питань, що є предметом розмов, консультацій чи переговорів [7]. Зміна концепції, форм і самої організації соціального діалогу є необхідністю пристосування до економічних та соціальних перетворень (глобалізація, якісні зміни робітничого класу, зміни в споживанні, освіті) і нових технологічних (інформатизація, автоматизація) умов. Подальше поглиблення соціального діалогу пов'язане з його розвитком на регіональному рівні, а зрештою – на рівні корпорацій та фірм, а також охоплення ним таких питань, як якісний розвиток трудових (людських) ресурсів або ж етичні проблеми діяльності фірми та професійної етики.

3. Розвиток трудових відносин під тиском ринкових механізмів, дестандартизації і гнучкості зайнятості базується на принципі деідеологізації. Під ним розуміється включення у соціальний діалог концепцій, ідей, що відбивають інтереси багатьох соціальних груп, а також самих ідеологів, творців, генераторів цих концепцій. Проте традиційні макросоціальні форми соціального діалогу не було відхилено, лише було обмежено колом питань, що можна регулювати на загальному рівні: мінімальна зарплата, виплати по соціальному страхуванню, безпека та умови праці.

4. Соціальний діалог має базуватися на принципі інформованості та інформатизації. Це передбачає проведення державними органами постійного моніторингу проблем, потреб суспільства та громадян певних регіонів; визначення форми, змісту, термінів надання необхідної інформації щодо вакансій (пропозицій різних форм зайнятості) з боку державних органів влади, роботодавців і їх об'єднань, а також недержавних організацій; створення

відповідних електронних банків даних. Зазначене, в свою чергу, сприятиме розвитку співробітництва та взаємної відповідальності державних органів, роботодавців і недержавних організацій з питань соціально-економічного розвитку регіону, країни.

5. Відбувається поступовий перехід від плюралістичної до неокорпоративної моделі відносин держави та бізнесу. Елементи останньої сформувалися й у таких країнах усталених ліберальних традицій, як Великобританія та США. В Україні соціальний діалог реалізується в межах неокорпоративної моделі трипартизму [9, с. 51, 64].

Таким чином, в умовах постіндустріального суспільства відбувається одночасне поглиблення та поширення соціального діалогу. Плюралізм інтересів соціальних груп ускладнює процедуру узгодження в процесі соціального діалогу, бо обмін інформацією відбувається без бажання впливати на позиції один одного. Це дозволяє звузити спектр питань до конкретного предмету справжніх переговорів з метою досягнення домовленостей між основними суб'єктами соціального діалогу. Водночас розширяється коло суб'єктів, залучених до процесу обговорення, та проблематика соціального діалогу, відбувається зміщення його тематики з площини чисто соціальної до проблем діяльності підприємства та його економічної ефективності. Нові відносини між соціальними групами з розвитком постіндустріального суспільства будуються на принципах партнерства – взаємодії переважно з горизонтальними зв'язками. В умовах автономізації і функціональної реінтеграції найманих працівників, плюралізму об'єднань громадян, необхідності встановлення контролю за технологіями, розробкою моделей технологічного прогнозу, переходу від плюралістичної до неокорпоративної моделі відносин держави та бізнесу в процесі соціального партнерства зростатиме роль держави щодо об'єднання громадян навколо розв'язання конкретних соціальних проблем.

У перспективі – розроблення пропозицій удосконалення механізму державного управління соціальним діалогом в умовах постіндустріального суспільства задля забезпечення стабільного суспільного розвитку.

#### Література:

1. Про соціальний діалог в Україні : Закон України // ВВР України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

2. Давиденко В. В. Соціальний діалог в контексті взаємодії громадянського суспільства і держави : автореф. дис. ... д.політ.н. : спец. 23.00.02 / В. В. Давиденко. – Львів, 2008. – 35 с.

3. Діденко Н. Г. Соціальне партнерство / Н. Г. Діденко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 7: Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. кол. : І. А. Грицяк (співгол.), Ю. П. Сурмін (співгол.) та ін. – 2011. – С. 638–640.

4. Жуков В. І. Соціальний діалог на ринку праці України : навч.-метод. розробка / В. І. Жуков – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 29 с.

5. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; [пер. с англ.]. – М. : ГУВШЭ, 2000. – Гл. 4. Трансформация труда и занятости: сетевые работники, безработные и работники с гибким рабочим днем. – С. 199–266.

6. Крещенко Н. Соціальний діалог з позиції країн ЄС / Н. Крещенко // Віче. – 2010. – № 9 (вересень). – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2197>.

7. Соціальний діалог – огляд концепцій та досвіду заходу. – (Сайт Національної тристоронньої соціально-економічної ради України). – Режим доступу : [www.ntser.gov.ua/assets/files/.../Soc\\_dialog.doc](http://www.ntser.gov.ua/assets/files/.../Soc_dialog.doc).

8. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер, 1980. – М. : АСТ, 2010. – Гл. 19-20. – С. 397–467.

9. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / за ред. М. М. Розумного (заг. ред.), О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – 328 с.

*Надійшла до редколегії 28.12.2012 р.*

УДК 351.84

*О. А. ДЄГТЯР*

## **АНАЛІЗ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ НАПРАЦЮВАНЬ З ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ**

*Визначено мету розвитку соціальної сфери, внутрішні та зовнішні фактори впливу. Запропоновано розглядати соціальну сферу країни як систему, яка має певну галузеву структуру, що викликано необхідністю комплексного підходу до розвитку людського потенціалу.*

**Ключові слова:** соціальна сфера, системний підхід, соціальна система, державне управління, стратегічне управління.

*Defined objective social development, internal and external factors influence. The third chapter, the social sector of the country as a system that has a branch structure, due to the need integrated approach to human development.*

**Key words:** welfare, systematic approach, the social system, public administration, strategic management.

Згідно з Конституцією, Україна є соціально орієнтованою державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і

вільний розвиток людини [1]. Створення такої держави – тривалий і складний процес. Однак цей процес неминучий у зв'язку з орієнтацією світового співтовариства, членом якого є Україна, на концепцію сприйняття людини не як засобу, а як цілі соціально-економічного розвитку.

Становлення ринкового господарства і одночасна гуманізація всього суспільного виробництва вимагає пріоритетного розвитку, перш за все, таких господарських систем, які пов'язані з безпосереднім задоволенням потреб людини і суспільства. До таких відноситься соціальна сфера.

Питанням формування та розвитку соціальної сфери в Україні, присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як Л. Бабич, Ч. Барнард, П. Берну, Г. Дмитрієнко, В. Журавльова, С. Ільєнкова, Ю. Казаков, Л. Козлова, М. Крозьє, Б. Мовчан, Дж. Форрестер, Е. Фріберг та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з проблем державного управління соціальною сферою в Україні ще не має координованого і системного характеру. Розробки з цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами і окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання розвитку соціальної сфери стали об'єктом вивчення.

Метою даної роботи є аналіз теоретико-методологічних напрацювань з проблем державного управління розвитком соціальної сфери та розгляд її як системи, до якої можливо застосувати положення теорії управління.

У сучасному економічному словнику соціальна сфера визначена як сукупність галузей, підприємств, організацій, що безпосереднім чином пов'язані та визначають спосіб і рівень життя людей, їх добробут, споживання. До соціальної сфери відносять, насамперед, сферу послуг (освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, фізичну культуру, громадське харчування, комунальне обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок) [12, с. 280].

Низка науковців визначає соціальну сферу як таку, що безпосередньо забезпечує обслуговування різноманітних потреб людини.

Так, Ю. Казаков і Б. Мовчан під соціальною сферою розуміють комплекс галузей народного господарства, що виконують соціально-економічні функції обслуговування, задоволення матеріальних і духовних потреб населення, створення найбільш сприятливих умов для проживання [6, с. 18].

Потрібно відзначити, що основна спрямованість діяльності в даній сфері пов'язана з формуванням людини як особистості, як головної продуктивної сили суспільства.

На наш погляд, наведені визначення не суперечать, а взаємодоповнюють одне одного, оскільки сукупність галузей, що входять до соціальної сфери сприяє формуванню специфічних економічних відносин, що складаються між людьми у процесі виробництва соціальних послуг, необхідних для виробництва особистого фактору (людського потенціалу).

У результаті соціальну сферу можливо визначити як сукупність галузей, що в неї входять, і як сферу діяльності, в якій здійснюється виробництво

соціальних послуг, що базуються на висококваліфікованій праці, інтелектуальному і фізичному капіталі, підприємництві, а також спрямовані на задоволення різноманітних потреб населення, як матеріальних, так і духовних. Таким чином, розвиток соціальної сфери суспільства визначає рівень розвитку людського потенціалу.

Перш за все, необхідно визначити, чи може соціальна сфера розглядатися як система, до якої можливо застосувати положення теорії управління.

Аналіз літератури показує, що найбільше теоретичних напрацювань у галузі стратегічного управління є на рівні підприємства або фірми. Стратегічне планування на підприємстві, з якого логічно було розвинуто стратегічне управління, удосконалювалося протягом чотирьох останніх десятиріч, тоді як стратегічне управління проходить перші етапи свого становлення. У 70-х рр. XX ст. за кордоном з'явилися дослідження з питань планування більш великих систем, ніж фірма. Так, Дж. Форрестер в кінці 60-х рр. XX ст. приступив до розробки і надалі розвинув теорію імітаційних моделей для цілей планування не тільки у сфері виробництва, а також і в соціальній сфері, розглядаючи її як систему [15].

Такі вчені, як Ч. Барнард, П. Берну, М. Крозьє, Е. Фріберг розробляли теорію соціальної організації як більш складної системи, ніж фірма. Вітчизняні дослідники теорії управління найчастіше розглядають соціальну сферу в складі соціально-економічної системи [7; 9; 14].

С. Ільєнкова, В. Журавльова, Л. Козлова та ін. розглядають соціальну сферу як соціальну систему, що складається із соціальних організацій, для яких характерні мета, ієрархія, управління, синергія [5, с. 120].

Професор Л. Бабоч у роботі “Соціальні програми підприємств”, застосовуючи стратегічний підхід до управління соціальною сферою підприємств, визначає її, таким чином, як систему, що відповідає, на його думку, ідеології соціально орієнтованої моделі ринкової економіки [2, с. 59].

Г. Дмитрієнко, досліджуючи концепції управління суспільством, показує, що рівень добробуту пострадянських країн у XXI ст. буде залежати від обраної моделі управління людським капіталом. В основі моделі повинен лежати системний підхід до суспільства як великомасштабного соціального об'єкта [4, с. 18].

Для доказу системного характеру соціальної сфери звернемося до положень загальної теорії систем і теорії управління, які досліджувалися такими вченими, як І. Ансофф, В. Афанасьєв, Л. Бергаланфі, І. Блауберг, Д. Гвішіані, Д. Гелбрайт, В. Дружинін, Б. Карлофф, Дж. Лорш, П. Лоуренс, Б. Мільнер, Е. Мейо, Т. Пітерс, Р. Саймон, В. Садовський, Р. Уотерман, А. Чандлер, Е. Юдін та ін. Як відомо, системний підхід сформувався в результаті узагальнення досвіду не лише дослідників загальної теорії систем, але й фахівців з дослідження операцій, теорії автоматичного регулювання та управління, кібернетики, що створили та розвинули його методологічний апарат. Загально визнаним є уявлення про системний підхід як надійну основу управління складними сферами діяльності. При застосуванні системного



підходу виходять з того, що будь-яка організація є системою, кожен з елементів якої має свої визначені обмежені цілі.

Завданням управління є інтеграція системоутворюючих елементів. Сутність системного підходу багато авторів, що пропагують його корисність і необхідність, зводять до такого:

1) формулювання цілей і з'ясування їхньої ієрархії до початку будь-якої діяльності, пов'язаної з управлінням, особливо з прийняттям рішень;

2) досягнення поставлених цілей при мінімальних витратах за допомогою порівняльного аналізу альтернативних шляхів і методів досягнення цілей та здійснення відповідного вибору;

3) кількісна оцінка (квантифікація) цілей, методів і засобів їх досягнення, заснована не на часткових критеріях, а на широкій і всебічній оцінці всіх можливих і планованих результатів діяльності [3, с. 273].

Необхідність застосування системного підходу до управління соціальними процесами доводилася такими дослідниками, як Л. Бергаланфі, А. Рапопорт, Т. Парсонс, Р. Мертон, погляди яких були згодом розвинені прихильниками школи “соціальних систем” [Там же, с. 274].

Відповідно до цієї теорії, соціальні системи розташовуються на чотирьох рівнях організації суспільства: 1) первинному або технічному; 2) управлінському; 3) інституційному; 4) соціальному (в політехнічних сферах). Кожен вищий рівень виконує наглядові, контролюючі та регулюючі функції по відношенню до нижчого рівня. Іншою найважливішою передумовою для опису будь-якої соціальної системи є ідея про чотири імперативи, що забезпечують рівноважний стан системи: 1) функція досягнення мети; 2) адаптація системи по відношенню до зовнішнього середовища; 3) інтеграція всіх компонентів; 4) регулювання прихованих напружень системи [Там же, с. 275]. На думку Т. Парсонса, явища, з яких складається система, внутрішньо взаємопов'язані на структурному рівні. З точки зору структурно-функціонального аналізу система складається з “елементів”, підсистем, існуючих незалежно один від одного, та їх структурних взаємин [11]. Послідовники школи “соціальних систем” визначали соціальну організацію як “соціальну систему”, організовану для досягнення певної мети, тобто як систему або сукупність дій, а також взаємопов'язаних соціальної поведінки [3, с. 276].

Ідеї засновників теорії систем та школи “соціальних систем” лягли в основу сучасного системного уявлення про соціальні системи, до яких належить і соціальна сфера. Не ставлячи завдання глибокого і всебічного вивчення всіх аспектів системності, розглянемо більш детально деякі основні принципи, сформульовані дослідниками теорії систем у контексті нашого дослідження.

Найважливішою ознакою, що характеризує соціальну сферу як систему, є можливість формулювати цілі, встановлювати їх ієрархію, надавати кількісну оцінку (квантифікація) і досягати їх найкращими способами. При цьому головною метою функціонування соціальної сфери, як показано вище, є

вдосконалення людського потенціалу. Єдність мети функціонування для всіх рівнів управління: є важливою особливістю і перевагою соціальної сфери як системи.

Іншою найважливішою ознакою системності соціальної сфери є її цілісність. Усі елементи і частини соціальної сфери – її галузі, підгалузі та сфери знаходяться в тісному взаємозв'язку і слугують досягненню єдиної спільної мети.

Відповідно до загальної теорії систем, соціальна сфера може розглядатися як складна система, що тісно взаємодіє з оточенням, що має зовнішню і внутрішню середу. Головна ідея, яка відповідає висновкам дослідників загальної теорії систем, полягає у визнанні взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, підсистем і всієї системи в цілому із зовнішнім середовищем. Відповідно до цього будь-яка організація розглядається в єдності її складових частин, які нерозривно пов'язані із зовнішнім світом. При цьому зовнішнє середовище, у свою чергу, поділяється на зовнішнє середовище непрямого впливу, яке реалізує свій вплив через політичні, правові, економічні інститути суспільства, а також за допомогою дії географічних, екологічних і демографічних факторів.

Зовнішнє середовище прямого впливу представлено, насамперед, безпосередніми споживачами соціальних послуг, організаціями, які беруть участь у процесі виробництва соціальних послуг, органами галузевого управління та місцевими органами влади. Внутрішня середа соціальної сфери представлена галузями, що виробляють соціальні послуги та ресурси, необхідні для цього виробництва.

Таким чином, соціальну сферу можна характеризувати як складну систему, що має внутрішню і зовнішню середу.

Як відомо, керовані системи знаходяться в постійній двосторонній взаємодії з навколишнім оточенням. Вони забирають із зовнішнього середовища низку видів ресурсів, додають до них вартість і поставляють їх назад у вигляді товарів і послуг. Потоки ресурсів рухаються не в одному напрямку, а утворюють контур з позитивними і негативними зворотними зв'язками. Це положення можливо застосувати і до соціальної сфери, причому якість незамкнутості, відкритості соціальної сфери як системи обумовлена і посилюється, на нашу думку, двома причинами:

- 1) вона створює не побічний, як, наприклад, фірма, а прямий вплив на навколишнє середовище і суспільство;
- 2) це вплив на навколишнє середовище і суспільство на відміну від будь-якої іншої організації завжди є позитивним, що визначено самим сенсом існування соціальної сфери.

Така взаємодія соціальної сфери із зовнішнім середовищем обумовлена, на наш погляд, особливою і єдиною для всіх рівнів управління, метою розвитку соціальної сфери – розвиток людського потенціалу, про що йшлося вище.

При дослідженні соціальної сфери як системи, необхідно відзначити також, що вона, будучи складовою частиною суспільної системи, знаходиться

в процесі еволюційного циклічного розвитку, теоретичні основи якого викладено в працях Й. Шумпетера [16] та Н. Кондрат'єва [8].

Відповідно до цієї теорії, соціальну сферу можна розглядати як систему, що самоорганізується, та проходить у своєму розвитку через стан рівноваги, формуючи і утворюючи цикли. Науковці відзначають, що в даний час відбувається процес трансформації світової суспільної системи. Трансформація супроводжується зміною структури системи, коли зруйновані звичайні умови функціонування системи, тобто відбувається її самостійна трансформація. Такий процес самоорганізації – явище, що приводить до утворення системи більш високого рівня [10, с. 307]. Отже, будучи частиною суспільної системи, соціальна сфера знаходиться у процесі структурних перетворень, що підтверджує зроблені раніше висновки.

Висновок про необхідність перетворення системи управління соціальною сферою підтверджує і таку, на наш погляд, її невід'ємну системну властивість, як інституційність. Інституціональний зміст системи управління соціальною сферою проявляється у свідомому формуванні організаційних, правових, економічних заходів і узгодженні прийнятих рішень у цій сфері на різних рівнях ієрархії управління. Таке формування можливе лише у формі державного управління. Таким чином, організація ефективного державного управління в соціальній сфері безпосередньо пов'язана з його інституціональним змістом [Там же, с. 308]. Воно проявляється в першу чергу в тому, що в системі державного управління першочергового значення набувають елементи доцільного функціонування соціальної сфери, що є однією із системних ознак. Стихийний характер управління повинен поступитися місцем обґрунтованому, тому що спирається на систему стратегічних цілей, державному управлінню. Особливо це актуально у зв'язку з процесами, що відбуваються, коли право прийняття рішень із соціального розвитку територій передається у відання органів місцевого самоврядування.

Для розуміння процесів, що відбуваються в соціальній сфері суспільства, важливо виявити тип системи, до якої можна її віднести, що визначить підходи до подальшого дослідження.

Фахівці із системного аналізу виділяють чотири типи систем: механічні, органічні, сумативні і цілісні системи [13].

На наш погляд, соціальній сфері найбільш відповідає другий тип – органічної системи, але способом формування і функціонування аналогічної живому організму. Концепція такої теорії, на думку одного з основоположників теорії систем Л. фон Берталанфі, полягає в організмічному погляді на світ “як на велику організацію” і різко відрізняється від механістичного погляду на світ як на царство “сліпих законів природи” [17]. Відповідно до цієї концепції, об'єкт, зокрема система, може бути охарактеризований через свої зв'язки в широкому сенсі слова, тобто через взаємодію складових елементів. У цьому сенсі екосистема або соціальна система в тій же мірі реальні, як окрема рослина, тварина або людина. Така

система, в якій всі складові взаємопов'язані і взаємодіють один з одним (виникнення синергетичних зв'язків між елементами), реагує на зовнішні взаємодії як щось ціле, набуваючи нових якісних характеристик, що не містяться в утворюючих її елементах. Система – це ціле, яке більше суми утворюючих її частин.

Основною особливістю системи, що саморегулюється, є прагнення до збереження рівноваги з навколишнім середовищем. Якщо використовувати такий підхід, то розвиток усієї соціальної сфери слід розглядати як взаємозв'язаний, пропорційний і гармонійний розвиток її елементів – галузей і сфер діяльності. У цьому випадку слід очікувати прояву системної якості – ефекту емерджентності. Стосовно до соціальної сфери, на наш погляд, це означає, що поліпшення здоров'я населення (окремий елемент системи) підвищує здатність до сприйняття та накопичення різнобічних знань, що, у свою чергу, значно підвищує рівень розвитку людського потенціалу, який є показником досягнення головної стратегічної мети соціального розвитку суспільства (системи в цілому) і тільки при високому і гармонійному розвитку всіх різнобічних здібностей людини можна домогтися найвищого рівня його розвитку в цілому. Однак це тривалий процес.

Такий підхід дозволяє зробити висновок про необхідність державного управління соціальною сферою як системою для досягнення головної мети – найвищого розвитку людського потенціалу, якої можна досягти шляхом пропорційного розвитку всіх галузей і сфер діяльності, що входять до соціальної сфери.

Таким чином, соціальну сферу можна розглядати як складну, цілеспрямовану, самоорганізовану, що володіє властивостями інституціональності відкриту систему, яка має структуроване, здатне до саморозвитку внутрішнє середовище, що взаємодіє із зовнішнім середовищем і впливає на нього позитивно.

Системний характер соціальної сфери країни, на наш погляд, обумовлений також такими її особливостями:

- галузі соціальної сфери утворюють єдиний комплекс, результати діяльності якого спрямовані на підвищення якості людського потенціалу в цілому;

- пріоритетність соціальної сфери у вирішенні питань економіки і політики, обумовлена соціальною орієнтацією держави;

- соціальна сфера орієнтується на населення всієї країни, тому, на відміну від інших сфер діяльності, перебуває під більш жорстким державним контролем і припускає наявність державної стратегії її системного розвитку;

- соціальна сфера на відміну від інших має систему державних мінімальних соціальних стандартів, гарантованих державою кожному члену суспільства, в залежності від рівня доходу, стану здоров'я і т.д.;

- особливість соціальної сфери також визначається історичними традиціями виділення її в якості окремого блоку галузей.

На наш погляд, представлені особливості соціальної сфери як керованої системи обумовлені тим, що основний елемент системи – людина – є одночасно і об'єктом, і суб'єктом управління. Тотожність і зближення об'єкта і суб'єкта управління, їх тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість проявляється особливо чітко на регіональному рівні.

Найважливішою особливістю соціальної сфери, з точки зору системного підходу, є те, що її не можливо розглядати у відриві від території, регіону, оскільки:

- соціальна сфера як система функціонує на конкретній території, обслуговує єдине співтовариство людей;

- соціальна сфера входить складовою частиною в соціально-економічний комплекс, “прив'язана” до виробництва, розташованому на даній території, особливо там, де є містоутворюючі підприємства;

- наявність диференціації деяких державних мінімальних стандартів і нормативів для їх розрахунку по територіях вимагає виділення соціальної сфери конкретного територіального утворення як єдиного цілого;

- соціальна сфера як керована система повинна максимально враховувати регіональну специфіку, пов'язану з історичними, географічними, етнічними, релігійними, демографічними, економічними та іншими умовами.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу пропонується застосування комплексного підходу до управління соціальною сферою країни, який поєднує в собі галузевий підхід, згідно з яким соціальна сфера як система складається із сукупності окремих галузей, і територіальний підхід, згідно з яким соціальна сфера країни розглядається як система, базовим елементом якої виступає соціальна сфера регіону. Згідно територіальним підходом, розвиток окремих галузей соціальної сфери відбувається пропорційно, у взаємозв'язку один з одним, а не ізольовано, як при галузевому підході. Наявність загальної мети розвитку соціальної сфери як системи зумовлює комплексний розвиток галузей, цілі яких є підцілями загальної. Роль регіонів при цьому змінюється.

Якщо при галузевому підході системоутворюючим елементом виступає галузь, а роль регіонів другорядна, то при територіальному підході соціальна сфера кожного регіону виступає в якості базового елементу цілісної системи – соціальної сфери країни.

Сьогодні немає такого комплексного підходу до управління соціальною сферою країни. Вона розглядається як механічна сукупність галузей соціальної спрямованості, а не як система, між елементами якої існує взаємозв'язок.

В умовах унітарної держави та закріплення за регіонами функцій управління соціальною сферою, цілі розвитку соціальної сфери країни мають формуватися як сукупність цілей розвитку соціальної сфери окремих регіонів. Такий підхід до соціальної сфери вимагає змін у системі державного управління, а також більш ретельного опрацювання питання про перерозподіл функцій між різними рівнями управління.

## Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. *Бабич А.* Соціальні програми підприємств / А. Бабич // Економіст. – 2012. – № 2. – С. 58–62.
3. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – М. : Наука, 2008. – 373 с.
4. *Дмитрієнко Г.* Концепція антропосоціального управління суспільством / Г. Дмитрієнко // Проблеми теорії та практики управління. – 2012. – № 4. – С. 18.
5. *Ильенкова С. Д.* Социальный менеджмент: учеб. для вузов / С. Д. Ильенкова, В. И. Журавлева, Л. Л. Козлова. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 2009. – 475 с.
6. *Казаков Ю. Н.* Развитие социальной инфраструктуры экономических районов / Ю. Н. Казаков, Б. С. Мовчан. – М. : Наука, 2010. – 141 с.
7. *Клейнер Г.* Механізм прийняття стратегічних рішень и стратегічне планування на підприємствах / Г. Клейнер // Економіст. – 2010. – № 9. – С. 61.
8. *Кондратьев Н.* Проблемы экономической динамики / Н. Кондратьев. – М. : Экономика, 1989. – 526 с.
9. *Кураков Л. П.* Управление социальной сферой / Л. П. Кураков. – М. : Пресс-Сервис, 1997. – 402 с.
10. *Куценко В. І.* Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монографія / В. І. Куценко. – Ніжин : ТОВ “Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2008. – 818 с.
11. *Парсонс Т.* О структуре социального действия / Т. Парсонс // Библиотека Гумер. – Режим доступа : [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/pars/08.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/pars/08.php).
12. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 495 с.
13. *Радугин А. А.* Введение в менеджмент: социология организаций и управления / А. А. Радугин, К. А. Радугин. – Воронеж : ВШ предпринимательства, 1995. – 193 с.
14. Управление социальной сферой : учеб. / под. ред. В. Э. Гордина. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – 289 с.
15. *Форрестер Дж.* Основы кибернетики предприятия (индустриальная динамика) / Дж. Форрестер ; [пер с англ.]. – М. : Прогресс, 1971. – 340 с.
16. *Шумпетер И.* Теория экономического развития / И. Шумпетер. – М. : Директ-Медиа, 2007. – 400 с.
17. *Bertalanffy L. von.* General System Theory. Foundations, Development, Applications / L. von. Bertalanffy. – N.Y. : Braziller, 1968. – 321 с.

Надійшла до редколегії 21.01.2013 р.

УДК 351(038): 351.773

О. Г. РОГОВА

## ФОРМУВАННЯ ГЛОСАРІЮ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*Досліджено процес створення та розвитку глосарію державного управління у сфері охорони здоров'я. Розглянуто глосарій державного управління у сфері охорони здоров'я як підсистему, що входить до складу багатовимірної системи – глосарію державного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, глосарій державного управління, сфера охорона здоров'я.

*The process of Lexicon of Terms and Concepts in Healthcare Public Administration creation and development are examined. Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration is regarded as a multidimensional system that includes different sub-systems such as Lexicon of Terms and Concepts in Healthcare Public Administration and others.*

**Key words:** public administration, Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, healthcare sphere.

Ще в 2005 р. у передмові до “Словника термінів і понять з державного управління” В. Малиновський визначив одну з найважливіших проблем сучасного державного управління: у державному управлінні (далі – ДУ) як галузі наукового знання остаточно ще не склався власний понятійний апарат, має місце вживання мови інших наук, що інколи не відповідає специфіці управлінської науки. Понятійному апарату, дефініціям науки держуправління притаманні нечіткість, невизначеність, дискусійність, що негативно впливає на розвиток теорії та практики ДУ [9, с. 3]. Пізніше Ю. Сурмін також указував на недостатню розвиненість термінологічної системи ДУ [14, с. 6].

З часу видання вищезазначеного Словника накопичено достатньо наукової та науково-методичної інформації з проблематики ДУ, досліджено чимало проблемних питань сутності управлінських явищ, процесів, механізмів управління, що дало змогу творчому колективу фахівців ДУ підготувати ґрунтовне комплексне видання – Енциклопедичний словник з державного управління [8]. Важко переоцінити теоретичне, методологічне та практичне значення цього видання для наукових досліджень, професійної підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також для практики управління в цілому.

Але жодне видання не може претендувати на роль завершувача наукової дискусії, тим більше, що теорія ДУ є динамічною, постійно збагачувальною, живою, сповненою багаторівневої проблематики. Саме тому до найважливіших проблем сучасного ДУ можна віднести необхідність розвитку

гносеологічного підходу – “розкриття особливостей пізнання сфери управління, відмінностей сформованого тут знання, шляхів встановлення його істинності тощо” [12]. На нашу думку, з огляду на постійні динамічні зміни в теорії ДУ, її збагачення новими напрямками наукових пошуків у відповідь на потреби регулювання різних сфер суспільного життя, сьогодні доцільно говорити про комплексну систему понятійно-категоріального апарату теорії ДУ, до складу якої входять підсистеми – понятійно-категоріальні апарати (або спрощено – глосарії) ДУ у різних сферах суспільних відносин. Предметом нашого наукового інтересу виступає сфера охорони здоров’я та розвиток глосарію ДУ в цій сфері.

З перших років визнання науки ДУ проблема формування понятійно-категоріального апарату цієї науки привертала увагу широкого кола дослідників. Перші спроби створити науково обгрунтоване систематизоване видання, яке поєднувало б найважливіші категорії ДУ були пов’язані з частковими запозиченнями методологічних підходів, напрацьованих фахівцями розвинутих демократій світу. Так, у 1998 р. з’явився “Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління”, який було створено на базі англійського “Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science”, укладеного С. Баджером та ін. та виданого видавництвом “Основи” в 1994 р. завдяки підтримці Департаменту допомоги країнам Центральної та Східної Європи Міністерства закордонних справ та зовнішньої торгівлі Канади за програмою Канадського Бюро Міжнародної освіти. Пізніше завдяки активним науковим пошукам вітчизняних дослідників побачили світ Словник-довідник “Державне управління” та вже згадуваний “Словник термінів і понять з державного управління” [7; 9].

У різні періоди розвитку теорії ДУ до процесів формування та розвитку понятійно-категоріального апарату науки ДУ долучалися В. Бакуменко, Д. Безносенко, І. Варзар, Д. Карамишев, В. Князєв, Ю. Ковбасюк, С. Кравченко, В. Малиновський, А. Михненко, Ю. Сурмін, В. Трощинський, Л. Штика та ін.

Дослідженню найважливіших категорій ДУ у сфері ОЗ присвятили свої наукові пошуки М. Білинська, Ю. Вороненко, З. Гладун, Д. Карамишев, В. Москаленко, З. Надюк, Л. Пиріг, Я. Радиш, І. Солоненко та ін.

Сьогодні з упевненістю можна стверджувати, що зусиллями фахівців ДУ вирішено чимало проблем уведення до наукового обігу нових державно-управлінських категорій, удосконалення методологічних підходів з’ясування сутності широкого кола явищ та процесів у царині ДУ, змістовного збагачення вже відомих широковживаних наукових категорій. Водночас, напевно чи можна сказати, що наукову дискусію з цього приводу вже остаточно завершено.

Як зазначає Ю. Сурмін, гармонійний розвиток ДУ як галузі наукових досліджень, галузі освіти й практики управління вимагає вирішення проблеми формування системи його категорій [14, с. 6]. На нашу думку, саме системність як необхідна властивість понятійно-категоріального апарату ДУ сьогодні є недостатньо дослідженою.



Основним поняттям, що охоплює весь понятійно-категорійний апарат тієї або іншої галузі знання, є поняття “термінологічна система” [14, с. 6], тому, якщо розглядати глосарій ДУ саме як систему, то необхідно визнати, що ця система складається із взаємопов’язаних елементів. Також важливо ідентифікувати ці елементи.

На нашу думку, доречно говорити про цілісність глосарію державного управління як багатовимірної системи, до складу якої входять підсистеми понятійно-категоріального апарату ДУ в певних сферах суспільних відносин (у тому числі – глосарій державного управління у сфері охорони здоров’я).

Мета роботи – охарактеризувати шляхи формування та особливості глосарію державного управління у сфері охорони здоров’я (далі – ОЗ); обґрунтувати цілісність досліджуваного глосарію як системи взаємоузгоджених елементів (категорій); визначити організаційно-правові та управлінські чинники, які впливають на формування та розвиток досліджуваного глосарію.

Як зазначає П. Петровський, відсутність наукової методології зумовлює спонтанні, безпосередні реагування на проблемні явища, прагнення здійснювати ручне управління чи використовувати псевдонаукові підходи [12]. Продовжуючи цю думку, можна стверджувати, що практично такі самі наслідки пов’язані з відсутністю понятійно-категоріального апарату тієї чи іншої науки, або його недосконалістю.

Термінологічний апарат будь-якої сфери діяльності у своєму розвитку звичайно проходить три етапи: виникнення основних базових термінів; формування всього комплексу термінів і систематизації термінів у деякий цілісний і несуперечливий термінологічний ансамбль, створення термінологічної системи. З огляду на те, що ДУ досить нова галузь наукових досліджень, термінологічний розвиток, імовірно за все, перебуває на другому етапі [14, с. 7]. Тобто саме в напрямку формування глосарію ДУ як системи відбувається розвиток науки.

Для з’ясування особливостей глосарію ДУ у сфері ОЗ доцільно розглянути шляхи його формування. На нашу думку, можна говорити про різноджерельність створення, доповнення та взаємоузгодження категорій, що визначають сутність тих чи інших явищ, механізмів чи процесів у сфері ОЗ, зокрема:

1) глосарій ДУ у сфері ОЗ як підсистема понятійно-категоріального апарату ДУ в цілому має у своєму розпорядженні напрацьовані теорією державного управління численні терміни та категорії. З іншого боку, постійний науковий пошук змісту та сутності управлінських явищ у сфері ОЗ, який здійснюється широким колом науковців, збагачує вже перелік вже відомих теоретикам та практикам категорій. Наприклад, елементом наукової новизни дисертаційного дослідження М. Білинської стали конкретизовані дефініції категорійно-понятійного апарату державного управління стандартизацією вищої медичної освіти та удосконалені поняття “державне управління стандартизацією вищої медичної освіти”, “галузева стандартизація вищої медичної освіти”, “концепція державного управління галузевою стандартизацією вищої медичної освіти”, “соціальна відповідальність медичної школи” [5]. А завдяки науковим пошукам Я. Радиш конкретизовано

дефініції категорійно-понятійного апарату державного управління охороною здоров'я та введено в науковий обіг удосконалені поняття “державна система ОЗ України”, “державне управління ОЗ”, “міжвідомчі державно-управлінські відносини в галузі ОЗ”; удосконалено тлумачення понять “державна політика України в галузі ОЗ” та “єдиний медичний простір України” [13];

2) важливим джерелом створення (а також розвитку та доповнення) досліджуваного глосарію є законодавство України у сфері ОЗ. Неможливо не помітити, що перше і друге джерела часто застосовують тотожні категорії, що свідчить про: а) наукову обґрунтованість актів, які розробляються і набувають юридичної чинності; б) застосування у теорії ДУ та правотворчому процесі однакових методів регулювання; в) орієнтацію теорії та правозастосовної практики на тотожні методологічні підходи;

3) процеси європейської інтеграції та поступова адаптація Україною європейських освітніх, наукових, правових, управлінських категорій і термінів, орієнтація на найкращі демократичні стандарти публічного управління обумовлюють включення до вітчизняного наукового обігу широкого кола іношомовних термінів (шляхом їх прямого перекладу або адаптації їх змісту з урахуванням вітчизняної практики ДУ у сфері ОЗ). Так, практичний посібник “Права людини у сфері охорони здоров'я”, підготовлений в межах міжнародного проекту “Практичні посібники у сфері права та здоров'я” (“Practitioner Guides in Law and Health”) Інституту відкритого суспільства (Нью-Йорк, США) спільно з Міжнародним фондом “Відродження” (в Україні), містить “Міжнародний глосарій: деякі терміни, що використовуються під час висвітлення прав людини в сфері охорони здоров'я” [4];

4) запозичення термінів та категорій, які створено в межах інших наук або сфер ДУ. Наприклад, можна стверджувати, що процеси здобуття вищої медичної освіти, безперервного професійного розвитку медичних працівників у багатьох аспектах можуть бути описані за допомогою категорій, розроблених (або адаптованих відповідно до європейських) теорією ДУ у сфері вищої освіти. Метою розроблення національного глосарію вищої освіти є системне визначення ключових понять і відповідних термінів, що описують її організацію, функціонування, розвиток в умовах глобалізації та євроінтеграції і дають змогу здійснювати фахову комунікацію, розуміти міжнародну, європейську термінологію вищої школи [11, с. 4].

Важливо підкреслити, що здійснення реформ медичної галузі стало чинником, який прискорив розвиток глосарію ДУ у сфері ОЗ. Закон України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги” від 7 липня 2011 р. № 3611-VI (далі – ЗУ № 3611-VI) розширив глосарій термінів, які використовуються в медичному законодавстві. Зокрема, з'явилася нова редакція терміну “заклад охорони здоров'я”; термін “медико-санітарна допомога” (який застосовувався у “Основах законодавства України про охорону здоров'я” від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII (далі – ЗУ № 2801-XII) [1] замінено новим – “медична допомога”, що пов'язано з більш широким змістом нового терміну. У Законі України № 3611-VI “медико-санітарна” використовується як синонім первинної медичної допомоги [2].

Вперше в медичному законодавстві України розтлумачено терміни: “медичне обслуговування”; “мережа закладів охорони здоров’я”; “пацієнт”; “екстрена медична допомога”, “первинна медична допомога”, “вторинна (спеціалізована) медична допомога”, “третинна (високоспеціалізована) медична допомога”, “медична реабілітація”, “госпітальний округ”. Нового тлумачення отримала вже відома категорія – “лікуючий лікар” [2].

Окрім введення до тексту закону та управлінської практики вищезазначених термінів у тексті ЗУ № 2801-ХІІ слова “галузь”, “подання”, “державна виконавча влада”, “Республіка Крим” в усіх відмінках замінено відповідно словами “сфера”, “надання”, “виконавча влада”, “Автономна Республіка Крим” у відповідному відмінку; слова “подавати”, “подається”, “подаватися”, “подають” замінено відповідно словами “надавати”, “надається”, “надаватися”, “надають”; слова “медико-санітарна допомога” і “лікувально-профілактична допомога” в усіх відмінках замінено словами “медична допомога” у відповідному відмінку [Там же].

Можна стверджувати, що робота щодо розширення медико-правового словника, початок якій було покладено в ЗУ № 3611-VI, триває. Так, Наказ МОЗ України від 20.07.2011 р. № 427 “Про затвердження Єдиного термінологічного словника (Глосарій) з питань управління якості медичної допомоги” розтлумачує зміст таких термінів: якість, адаптація клінічних настанов, акредитація, атестація, аудит (перевірка) якості, Безперервне покращання якості, бенчмаркінг, впровадження клінічних рекомендацій і стандартів медичної допомоги, демінга-Шухарта цикл, доказова медицина, доступність медичної допомоги, ефективність, забезпечення якості, загальне управління якістю, індикатори, індикатор/показник якості медичної допомоги, клінічні рекомендації, клінічний аудит, контроль, контроль якості, ліцензування, локальний протокол медичної допомоги (клінічний маршрут пацієнта), мета-аналіз, методологія розробки клінічних рекомендацій з позицій доказової медицини, моніторинг, нерівність, справедливість/рівність в охороні здоров’я, оцінка, оцінка якості медичної допомоги, оцінка медичних технологій, планування якості, поліпшення якості, політика в сфері якості, рандомізація, рандомізоване клінічне дослідження, результативність, реінжиніринг, сертифікація, систематичний огляд даних клінічних досліджень, стандартизація, стандарт медичної допомоги, стандартизація в охороні здоров’я, уніфікований клінічний протокол медичної допомоги, управління якістю, державний формуляр лікарських засобів, локальний формуляр лікарських засобів закладу охорони здоров’я, регіональний формуляр лікарських засобів, цілі в сфері якості, якість медичного обслуговування [3].

Відсутність серед фахового загалу (як управлінців, організаторів, менеджерів охорони здоров’я, так й інших суб’єктів правовідносин у досліджуваній сфері) єдиного розуміння понятійно-термінологічного апарату і відповідного консенсусу в застосуванні термінології державного управління у сфері ОЗ обумовлює необхідність активізації зусиль фахівців щодо подальшого розвитку досліджуваного глосарію.

Створення глосарію державного управління у сфері ОЗ є важливим кроком на шляху формування цілісної концепції розвитку теорії ДУ в медичній сфері, передумовою застосування обґрунтованих методологічних підходів розробки нормативно-правових актів, прийняття управлінських рішень, імплементації найкращого європейського досвіду управління у сфері ОЗ у вітчизняну практику. Як динамічна система глосарій ДУ у сфері ОЗ постійно збагачується за рахунок розвитку теорії і практики ДУ, інших наук і сфер управління, законодавства України і правозастосовної практики. Можна стверджувати, що понятійно-категоріальний апарат ДУ у сфері ОЗ входить як підсистема до складу багатовимірної системи – глосарію державного управління. Напрями подальших досліджень пов'язані з визначенням ролі, функцій і системних зв'язків глосарію державного управління у сфері ОЗ з методологією ДУ у сфері ОЗ, системою правового забезпечення професійної медичної діяльності.

#### Література:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (з наступн. змінами та доповн.). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2801-12>.
2. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3611-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3611-17>.
3. Про затвердження Єдиного термінологічного словника (Глосарій) з питань управління якості медичної допомоги : Наказ МОЗ України від 20.07.2011 р. № 427 // Сайт МОЗ України. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20110720\\_427.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20110720_427.html).
4. Берн І. Права людини у сфері охорони здоров'я : практ. посіб. / І. Берн, Т. Езер, Дж. Коен [та ін.] // Права людини в сфері охорони здоров'я. – Режим доступу : <http://healthrights.org.ua/biblioteka/literatura/knigi/#c367>.
5. Білинська М. М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. М. Білинська. – К., 2004. – 31 с.
6. Глосарій європейського простору вищої освіти. – Режим доступу : [http://www.eurosvita.osp-ua.info/userfiles/file/2012/glossary\\_9.pdf](http://www.eurosvita.osp-ua.info/userfiles/file/2012/glossary_9.pdf).
7. Державне управління: словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. твор. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/books/2010/esdu/04.pdf>.
9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський ; Центр сприяння інституційному розвитку державної

служби. – К., 2005. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=1032>.

10. Медико-правовий тлумачний словник / за ред. І. Я. Сенюти. – Львів : Вид-во ЛОБФ “Медицина і право”, 2010. – 540 с.

11. Національний освітній глосарій: вища освіта / авт.-уклад. : І. І. Бабин, Я. Я. Болюбаш, А. А. Гармаш та ін. ; за ред. Д. В. Табачника і В. Г. Кременя. – К. : ТОВ “Видавничий дім “Плеяди”, 2011. – 100 с.

12. *Петровський П.* Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1 “Демократичне врядування”. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/P\\_Petrovskiy.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/P_Petrovskiy.pdf).

13. *Радиш Я. Ф.* Державне управління охороною здоров’я в Україні : генезис та тенденції розвитку : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Я. Ф. Радиш. – К., 2003. – 37 с.

14. *Сурмін Ю.* Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vnadu/2008\\_4/04%20Philos.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vnadu/2008_4/04%20Philos.pdf).

*Надійшла до редколегії 20.12.2012 р.*

УДК 351.851: 378.147

*Д. В. БОНДАР*

## **НОВІ ОСВІТНІ СТАНДАРТИ ВИЩОЇ ОСВИТИ ЯК ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКІСНОЇ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ УПРАВЛІНСЬКИХ СПЕЦІАЛЬНОСТЕЙ**

*Проаналізовано теоретичні аспекти та механізми формування нових освітніх стандартів підготовки студентів управлінських спеціальностей. Розглянуто механізм державного впливу на підвищення якості навчального процесу та формування спроможності освітньої сфери відтворювати інтелектуальний потенціал, який би відповідав сучасній кон’юнктурі професійного ринку.*

**Ключові слова:** вища освіта, державні механізми, державне управління.

*In the article theoretical aspects and mechanisms of forming of new educational standards are analysed on preparation of students of administrative specialities. The mechanism of state influence is considered on the increase of quality of educational process and forming of possibility of educational sphere to recreate intellectual potential that would answer modern state of affairs of professional market.*

**Key words:** higher education, state mechanisms, state administration.

В умовах приєднання України до Болонського процесу підвищуються вимоги до якості оцінки знань, умінь і навичок студентів державноуправлінських спеціальностей (державних службовців, керівників державних установ усіх рівнів та ін.), бо саме набуті ними загальні і професійні якості значною мірою будуть впливати на ефективність функціонування і перспективи розвитку державних органів влади в основних сферах управління. Прогресивність суспільного розвитку багато в чому залежить від спроможності освітньої сфери відтворювати інтелектуальний потенціал, якісну робочу силу. Сучасна система вищої освіти України охоплює значний сегмент суспільства, в її сферу залучено великі людські, фінансові та матеріально-технічні ресурси. За роки незалежності більш ніж удвічі зросли кількість вищих навчальних закладів і чисельність студентів, відбулася диференціація спеціальностей, суттєвих змін зазнала структура вищих навчальних закладів, якісно змінився ринок працевлаштування випускників. Сучасні політичні та соціально-економічні перетворення в українській державі ставлять нові завдання перед освітньою системою країни, визначення теоретико-методологічного обґрунтування потреби вдосконалення державного управління системою вищої освіти.

Грунтовне дослідження основних теоретико-методологічних аспектів підготовки студентів, зокрема управлінського спрямування, здійснено у працях учених-педагогів: А. Алексюка, В. Андрущенко, С. Архангельського, М. Білінської, Г. Дмитренка, В. Журавського.

Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних засад системи державного управління і її механізмів зробили вітчизняні вчені в галузі державного управління: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Воротін, М. Гаман, В. Лобас, В. Луговий, В. Князев та ін.

Метою статті є аналіз формування нових освітніх стандартів вищої освіти як основного механізму державного регулювання підготовки фахівців управлінських спеціальностей.

Необхідність докорінного вдосконалення якості підготовки фахівців на основі практичної спрямованості кваліфікаційних вимог з урахуванням кон'юнктури ринку праці та світового досвіду зумовлює необхідність переходу до ступеневої системи освіти, що базується на суб'єктно-діяльному підході щодо встановлення цілей та змісту освіти і професійної підготовки для кожного освітнього або освітньо-кваліфікаційного рівня.

Держава, що задовольняє освітні потреби особи та потреби суспільства у кваліфікованих фахівцях, повинна контролювати результати освітньої діяльності всіх її учасників на всіх її етапах. Йдеться про назрілі потреби формування моніторингової системи відстеження якості "готового продукту освіти", тобто реальних знань, навичок і умінь випускника вищого навчального закладу та відповідності сформованих у нього індивідуальних соціально і професійно важливих якостей з погляду доцільності використання його праці в конкретних умовах. Іншими словами, надаючи однакові можливості всім членам суспільства здобувати освіту, суспільство повинно мати гарантію сумлінного використання цих можливостей. Реалізація цих гарантій базується на використанні системи

стандартів вищої освіти як нормативної бази функціонування вищої освіти, що встановлює загальні принципи педагогічної діяльності, яка має на меті досягнення оптимального ступеня упорядкування діяльності у сфері вищої освіти. Стандарти вищої освіти є основою нормативної бази функціонування системи вищої освіти і спрямовані на досягнення оптимального ступеня упорядкування діяльності у сфері вищої освіти. Вони визначають таке:

- зміст вищої освіти як зумовлену цілями та потребами суспільства систему знань, умінь і навичок, професійних, світоглядних і громадянських якостей, що має бути сформована у процесі навчання з урахуванням перспектив розвитку суспільства, науки, техніки, технологій, культури та мистецтва;

- зміст навчання, тобто структуру, зміст і обсяг навчальної інформації, засвоєння якої забезпечує особі можливість здобуття вищої освіти і певної кваліфікації;

- засоби діагностики якості вищої освіти – стандартизовані методики для кількісного та якісного оцінювання досягнутого особою рівня сформованості знань, умінь і навичок, професійних, світоглядних та громадянських якостей;

- нормативні терміни навчання – терміни навчання за денною (очною) формою, необхідні для засвоєння особами нормативної та вибіркової частин змісту навчання.

При входженні системи вищої освіти України до Болонського процесу значне місце відводиться адаптації традиційної системи навчання студентів до загальноєвропейської системи. Уходження національної вищої школи в європейський освітній простір в умовах стрімкої інформатизації і глобалізації міжнародного середовища спонукає до підготовки фахівців з вищою освітою, зокрема державноуправлінського персоналу нової генерації, здатного ефективно працювати в різних сферах управління і органах державної влади. Це вимагає істотного підйому рівня підготовки студентів управлінських спеціальностей на інноваційній основі шляхом проведення глибоких змін у системі їх навчання. Проте система державного управління підготовкою цієї категорії спеціалістів, на думку провідних вчених і практиків, має істотний недолік – відсутність сучасних інноваційних механізмів впливу, а отже, незадовільне управління навчальним процесом.

Формування комплексу інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей стає все актуальнішим завданням, тому що вони сприяють розвитку пріоритетних напрямів державноуправлінської науки та освіти, приведення їх у відповідність до сучасних світових досягнень. У комплексі цих механізмів центральне місце займають державні стандарти вищої управлінської освіти, які є обов'язковими для вищих навчальних закладів усіх форм власності і підпорядкування.

Основні теоретико-методологічні і практичні аспекти державних стандартів вищої освіти, зокрема державно-управлінської, висвітлені в працях вітчизняних науковців і практиків: М. Білинської, С. Гончаренка, К. Корсака, О. Мельникова. Слід зазначити, що державноуправлінська наука поки не має чіткого теоретичного обґрунтування, які механізми можна відносити до класу

інноваційних. Головною метою стандартизації вищої державноуправлінської освіти є підготовка кадрів, здатних забезпечити стабільність та ефективність діяльності державноуправлінських структур в умовах трансформування і розвитку українського суспільства.

Стандартизація вищої державноуправлінської освіти має на меті досягнення оптимального ступеня упорядкування діяльності в цій сфері, на основі визначення загальних принципів підготовки фахівців управлінських спеціальностей, кардинальних змін змісту їх освіти та контролю знань. Це зумовлює необхідність розробки та запровадження комплексу інноваційних механізмів державного управління: нового покоління нормативної та навчально-методичної документації, коригування програм підготовки студентів на рівні спеціальності, модернізації системи навчання та контролю знань. Усе це сприяє загальному підвищенню якості вищої державноуправлінської освіти [1].

Важливий аспект стандарту вищої державноуправлінської освіти проявляється в тому, що це документ нормативного характеру, тобто обов'язковий для виконання усіма ВНЗ, який готує студентів управлінських спеціальностей. Причому цей стандарт дозволяє комплексно оцінити якість вищої державноуправлінської освіти, професійної підготовки фахівців і освітньої діяльності ВНЗ незалежно від їх типів, рівнів акредитації, форм власності і навчання. Він містить у собі цілі підготовки фахівців (кінцевий продукт), опис певних вимог до побудови, змісту і структури навчального процесу та перелік методів і форм діяльності, знань, умінь і навичок, якими має оволодіти випускник за результатами навчання. Обов'язковими складовими стандарту вищої освіти є нормативні терміни навчання і якісно нові засоби діагностики якості вищої освіти.

Враховуючи, що механізм завжди є складовою частиною системи державного управління, до класу інноваційних можна відносити механізми, що здатні відтворювати її найхарактерніші ознаки та закладені в Національній стратегії розвитку освіти – визначає основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти, кадрову і соціальну політику і складає основу для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування, структури та змісту системи освіти.

Розробка Національної стратегії розвитку освіти зумовлена необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти, вирішення стратегічних завдань, що стоять перед національною системою освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, інтеграцію її в європейський і світовий освітній простір. Тому напрями і механізми державного регулювання повинні базуватися на стратегії модернізації вищої освіти, виробленій на державному рівні й деталізованій на рівні регіонів. Для реалізації такої стратегії держава повинна заручитися суспільною згодою і підтримкою та враховувати взяті на себе міжнародні зобов'язання. Механізм державного регулювання системи вищої освіти має полягати в поєднанні державної стратегії розвитку вищої освіти із концепцією прогнозування та програмування вищої освіти. Удосконалений механізм



державного регулювання системи вищої освіти дасть змогу вдосконалити діяльність органів державного управління у сфері освіти; спрямувати навчально-виховний процес у системі вищої освіти на всебічний розвиток особистості, задоволення її потреб, виховання свідомого громадянина, забезпечення запитів суспільства та ринку праці в конкурентоспроможних, компетентних та відповідальних фахівцях; визначити відповідальність виробників освітніх послуг за надану їх якість

Освіта належить до найважливіших напрямків державної політики України. Держава виходить з того, що освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення міжнародного авторитету й формування позитивного іміджу нашої держави, створення умов для самореалізації кожної особистості.

З огляду на визначені пріоритети найважливішим для держави є виховання людини інноваційного типу мислення та культури, проектування акмеологічного освітнього простору з урахуванням інноваційного розвитку освіти, запитів особистості, потреб суспільства і держави. Якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації усіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості.

Таким чином, сучасні стратегії України спрямовані на подальший розвиток національної системи освіти, адаптацію її до умов соціально-орієнтованої економіки, трансформацію та інтеграцію в європейське та світове освітнє співтовариство. Реалізація Національної стратегії забезпечить підвищення якості вітчизняної освіти, її інноваційний розвиток відповідно до світових стандартів, що сприятиме істотному зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу суспільства та особистості. У результаті цього відбудуться відчутні позитивні зміни в соціально-економічному та політичному житті країни, розвитку науки, культури, духовності.

#### Література:

1. Білінська М. М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої освіти в Україні : монографія / М. М. Білінська. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 246 с.
2. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : СО-МИ, 2001. – 265 с.
3. Петренко В. Л. Державні стандарти вищої освіти і якість підготовки фахівців / В. Л. Петренко // Концептуальні проблеми модернізації вищої освіти. – Дніпропетр., 1998. – С. 7–14.
4. Поважний С. Ф. Формування інноваційного механізму державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей в контексті атрибутивності / С. Ф. Поважний, Ю. М. Комар // Менеджер. – 2007. – № 1. – С. 4–13.

Надійшла до редколегії 20.12.2012 р.

УДК 35.087:796.062(477)

В. Г. КОНОНОВИЧ

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ  
ПРИ ОРІЄНТАЦІЇ НА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР РОЗВИТКУ**

*Проведено системний аналіз законодавчої бази державного управління у сфері фізичної культури і спорту. Досліджено становлення та генезис організаційних, правових, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України в сфері фізичної культури і спорту.*

**Ключові слова:** фізична культура, спорт, органи управління.

*In the article the analysis of the systems of legislative base of state administration is conducted in area of physical culture and sport. Becoming and genesis of organizational, legal, functional bases of activity of organs of executive power of Ukraine is investigational in industry of physical culture and sport.*

**Key words:** physical culture, sports, controls.

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

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

Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб’єктів управління стане реальним забезпечення людям оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, впровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю.

Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення (13 %) до

занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається: Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам. Світовий досвід засвідчує, що оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини — найефективніший засіб профілактики захворювань та зміцнення здоров'я. За очікуваною тривалістю життя населення України посідає одне з останніх місць в Європі.

Проблемним є подальше забезпечення гідного представництва держави у світовому спортивному русі. Особливе занепокоєння викликає результативність підготовки резерву для національних збірних команд України, особливо, з олімпійських видів спорту.

Усе це має бути одним з першочергових національних пріоритетів розвитку суспільства. Проте вирішення цих завдань неможливе без удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази, наукового, матеріально-технічного та медичного забезпечення, оптимізації системи управління сферою фізичної культури і спорту, а також без достатнього рівня фінансування сфери з боку державного та місцевих бюджетів.

Проблеми управління сферою фізичної культури і спорту розглянуті в роботах таких вітчизняних учених, як В. Гузар, Ю. Довгенько, М. Дутчак, В. Жуков, В. Затилкін, В. Куделко, М. Олійник, В. Платонов, Ю. Шкрібтій та ін. Ці питання частково розглянуто в роботах зарубіжних фахівців, таких як С. Амстронг, В. Андрефф, М. Брюн, А. Кларк, Д. Мюсслер, В. Ритнер, Ф. Шааф, До. Хайнеман та ін.

Метою статті є розкриття поняття та функцій державного управління фізичною культурою та спортом, визначення стану та напрямів удосконалення державного управління у сфері фізичної культури і спорту в сучасній Україні, враховуючи орієнтації на європейський вектор розвитку.

Суспільство в усі часи не було байдужим до того, яким життєвим потенціалом володіє підрастаюче покоління. Здоров'я нації завжди пов'язувалося здебільшого зі здоров'ям дітей і підлітків. Тому і в Україні гармонійний розвиток, здоров'я молоді є серед пріоритетів державної політики.

Ще наприкінці 80-х рр. ХХ ст. інтенсивно розвивалася матеріально-технічна і спортивна база загальноосвітніх і дитячо-юнацьких спортивних шкіл, контролювалося їх забезпечення спортивним інвентарем та обладнанням згідно з нормативними вимогами, будувалися спортивні майданчики за місцем проживання та в місцях масового відпочинку і оздоровлення дітей, а перед науковцями поставало завдання – науково обґрунтувати інтенсифікацію навчально-виховного процесу. Тож, враховуючи практичний досвід розвинутих країн світу, перед українським суспільством стоїть завдання створити оптимальні умови для сукупного поєднання усіх чинників різних складових фізичного, психічного, духовного й соціального здоров'я, що призведе до соціального, біологічного та психічного благополуччя населення. Саме в цьому напрямку незамінною є роль фізичної культури і спорту. Для позитивного ефекту їх впровадження у повсякденний побут необхідно визначити державну стратегію

формування здорового способу життя, для чого слід здійснювати постійний соціальний моніторинг і маркетинг, тобто включити спеціальні дослідження, на підставі яких визначити специфічні потреби населення. Однією з головних умов позитивного вирішення цих проблем є формування і реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту, лобювання її на рівні органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, промислових і фінансових структур, засобів масової інформації.

Аналіз рівня охоплення населення масовим спортом у світі засвідчує, що українці в декілька разів поступаються за цим показником провідним країнам. В Україні до регулярних занять фізичною культурою і спортом залучено лише приблизно 13 % населення, в той час як у розвинутих європейських країнах цей показник дорівнює від 21 до 50 %. Лише кожен п'ятдесятій мешканець України бере участь у спортивних змаганнях. Гіподинамія характерна для більшості людей працездатного та похилого віку (відповідно, 92 – 94 % та 96 – 97 %). Лише кожна десята дитина 6 – 18 років займається у системі дитячо-юнацьких спортивних закладів [3].

В Україні практично відсутня система пропаганди фізичного виховання та спорту. Аналіз вітчизняних засобів масової інформації показує, що більшість з них часто віддають перевагу інформаціям про “розкручених” зарубіжних зірок і змагання, залишаючи на другому плані досягнення вітчизняних спортсменів.

Значний досвід такої співпраці існує в розвинутих країнах. Так, спортивне законодавство ряду країн (Великобританія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція) має визначення спортивної федерації, як громадської організації, яка утворюється з метою популяризації відповідного виду спорту, або їх об'єднання. Воно також визначає спрямування діяльності федерації, серед яких організація спортивних та інших заходів серед своїх членів, розробка програм розвитку певного виду спорту, взаємодія федерації з міжнародними організаціями тощо. Значна частина коштів з держбюджету йде на фінансування спортивних федерацій. Невеликі за своїми розмірами федерації в рішенні своїх фінансових проблем можуть розраховувати тільки на державну допомогу. Відносини між урядом і певною спортивною федерацією ґрунтуються на підставі укладеної угоди, згідно з якою федерація бере на себе зобов'язання по виконанню конкретних цільових програм у визначений термін. Саме під ці програми і виділяється фінансування. Надалі може здійснюватись корегування розміру фінансової допомоги або підтримки залежно від того, наскільки успішно виконується ця програма.

При розгляді бюджетів федерацій ураховуються такі критерії, як популярність виду спорту, чисельність федерації, її специфіка і рівень спортивних досягнень на світовій арені. Природно, що в привілейованому відношенні знаходяться олімпійські види спорту, і насамперед ті, де атлети займають високі місця, а також футбол.

Аналіз фінансової діяльності багатьох національних спортивних організацій у розвинутих країнах показує, що здебільшого кошти з

держбюджетів складають від 60 і більш відсотків, а власне зароблені кошти – від 40 % і менш. Як правило, федерації з видів спорту одержують велику частину коштів від міністерств спорту (у тих країнах, де вони є) та інших національних спортивних організацій [2].

В Україні сьогодні відсутній реєстр громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Проте їх можна розділити на певні групи:

- загальнонаціональні спортивні об'єднання;
- фізкультурно-спортивні товариства;
- фізкультурно-спортивні громадські об'єднання (федерації, асоціації, спілки тощо) з певного виду спорту або групи видів спорту;
- фізкультурно-спортивні об'єднання соціальних груп населення;
- спортивні клуби різної організаційно-правової форми;
- колективи фізичної культури.

Фізкультурно-спортивні товариства – це громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, що створюються громадянами України з метою сприяння розвитку фізичної культури і спорту. Сьогодні в Україні діють такі фізкультурно-спортивні товариства, як “Україна” і “Спартак” (організація фізкультурномасової і спортивної роботи за місцем роботи і відпочинку громадян, надання спортивних послуг працюючим та членам їх сімей), “Колос” (організація фізкультурномасової і спортивної роботи у сільській місцевості та надання спортивних послуг мешканцям села), “Динамо” (організація фізкультурномасової і спортивної роботи серед працівників правоохоронних органів та забезпечення їх професійної підготовки). Крім цього, в країні діють такі бюджетні інституції, як Комітет з фізичного виховання і спорту Міністерства освіти і науки молоді та спорту України, який організовує всю фізкультурно-масову і спортивну роботу в системі освіти, та спортивні установи Міністерства оборони України, які організовують фізичну підготовку військовослужбовців, забезпечують залучення до регулярних занять фізичними вправами. Їх діяльність також спрямована на підвищення фізичної підготовленості та спортивної майстерності військовослужбовців Збройних Сил України [1].

Фізкультурно-спортивні громадські об'єднання видів спорту спрямовують свою діяльність на розвиток певного виду спорту, його інфраструктури, сприяють створенню відповідної матеріально-спортивної бази, підготовки спортсменів, суддівських і тренерських кадрів, участі спортсменів – членів цих об'єднань у всеукраїнських та міжнародних змаганнях.

До фізкультурно-спортивних об'єднань соціальних груп населення можна віднести організації, які створені певною соціальною групою громадян для здійснення фізкультурно-спортивної діяльності. До таких груп можна віднести Всеукраїнську спортивну спілку школярів, Всеукраїнську спортивну спілку студентів, Всеукраїнська рада ветеранів фізичної культури і спорту тощо. Одним з найбільш розповсюджених громадських фізкультурно-спортивних об'єднань є спортивні клуби та колективи фізичної культури.

Сьогодні в країні діє більше 10 тис. спортивних клубів різної організаційно-правової форми.

На сьогодні існує чітке протиріччя між завданнями, які визначаються державою у сфері фізичної культури та спорту, задекларованих прав громадян на заняття фізичною культурою, оздоровленням свого організму та спортом, з одного боку, та умов діяльності, а особливо фінансових джерел діяльності, спортивних товариств та клубів – з іншого.

Для вирішення цієї проблеми необхідно регламентувати діяльність громадських фізкультурно-спортивних об'єднань як платників податків, в яких одним з основних завдань, окрім постійного підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного розвитку населення, ще й стоїть завдання економічного і соціального прогресу суспільства. Це означає отримання фінансових коштів унаслідок своєї діяльності, надання послуг, консультацій, оздоровлення тощо; податки на такий вид діяльності мають бути мінімальними або відсутніми взагалі протягом певного часу, що дасть можливість гідно оплачувати працівникам об'єднання їхню працю, покликану на виконання важливих соціальних завдань, розвивати матеріальну базу об'єднань, використовувати в своїй діяльності як новітні досягнення в наукових розробках, так і сучасні тренажери та інші засоби спортивного тестування та медичного контролю.

Таким, чином підводячи підсумки проведеного аналізу генезису організаційно-правових засад державного управління галуззю, можна зробити висновок, що існує потреба чіткого визначення й розмежування стратегічних завдань державних і громадських організацій у розвитку фізичної культури й спорту. Низькі темпи зростання фінансових потоків із позабюджетних джерел і невелика їх питома вага в загальній структурі свідчать про необхідність нормативно-правового врегулювання економічних засад щодо утворення сприятливого інвестиційного клімату в галузі як на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і держави в цілому.

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

#### Література:

1. *Гладун З.* Поняття і зміст державного управління: Адміністративно-правовий аналіз / З. Гладун. – Львів : Львівський філіал УАДУ, 1996. – 20 с.
2. *Кухтій А. О.* Організаційні основи розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні впродовж ХХ ст. : автореф. дис. ... к.фіз.вих. : спец. 24.00.02 / А. О. Кухтій. – Львів, 2002. – 20 с.
3. *Леонова А. О.* Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України : навч.-метод. посіб. / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. – К. : ДПА України, 2007. – 390 с.

УДК 351:368

О. В. ПИВОВАРОВ

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДИЧНИХ КЛАСТЕРІВ ЗА УЧАСТІ СТРАХОВИХ КОМПАНІЙ

*Оцінено стан системи охорони здоров'я та запропоновано створення медичних кластерів за участі страхових компаній, що дозволить підвищити ефективність функціонування системи охорони здоров'я завдяки налагодженню міжгалузевих зв'язків.*

**Ключові слова:** механізми державного управління; медичний кластер. медичне страхування; приватно-державне партнерство.

*Reviewed status of public health and proposed the creation of clusters involving health insurance companies that will enhance the operational efficiency of healthcare.*

**Key words:** mechanisms of governance; medical cluster, health insurance, public-private partnership.

Реформування системи охорони здоров'я в Україні є першочерговим завданням. Для його вирішення розглядаються пропозиції зі створення багаторівневої структури фінансування медичної сфери, яка включатиме бюджетні кошти (гарантована державою безкоштовна програма), надходження від страхових компаній (страхові програми), а також платежі територіальних громад (громадська програма). У зв'язку з цим принципи організації медичного страхування в нашій державі активно обговорюються.

Питання організаційного забезпечення та державного регулювання розвитку охорони здоров'я розглядали вчені Р. Залтман, Д. Карамішев, В. Москаленко, В. Криштопа, В. Долот, В. Лехан, В. Лобас, Л. Жаліло, А. Зіменковський, Ю. Комаров, А. Короп та ін. Наукового-теоретичними аспектами розвитку медичного страхування займалися: Є. Богуславський, Є. Кисельов, О. Солдатенко, Г. Черешнюк та ін. Дослідження різноманітних аспектів розвитку системи охорони здоров'я проводили А. Банін, В. Глухова, В. Капак, Т. Сіташ, О. Пастернак та ін. Авторство в розробці та впровадженні кластерного підходу розвитку регіонів належить консалтинговій компанії Monitor Group, засновниками якої є професори Гарвардської Школи Бізнесу М. Поргер і М. Фуллер. Особливості розвитку кластерів досліджували також Е. Бергман, Л. Ван ден Берг, Е. Браун, С. Розенфельд, Е. Фезер та ін. Серед українських дослідників варто відзначити вчених М. Войнаренка, С. Соколенка, Д. Стеценка та ін.

Значний науковий внесок у вивчення важливих аспектів аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень зробив А. Дегтяр.

Незважаючи на вивченість особливостей системи охорони здоров'я, проблема розвитку державно-приватного партнерства та медичних кластерів потребує додаткового наукового розгляду.

Мета статті – оцінка стану системи охорони здоров'я та перспектив створення медичних кластерів за участі страхових компаній.

Удосконаленню державного управління розвитком медичного страхування може посприяти державно-приватне партнерство [3; 4].

Державно-приватне партнерство є співробітництвом між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами (державні партнери) і юридичними або фізичними особами-підприємцями (приватні партнери), за винятком державних і комунальних підприємств, що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавчими актами. Ст. 18 Основ законодавства України про охорону здоров'я, проголосивши, що фінансування охорони здоров'я в нашій державі здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів, благодійних фондів та будь-яких інших, не заборонених законодавством джерел, визначила можливість багатоканального фінансового забезпечення системи охорони здоров'я. Водночас ст. 49 Конституції України проголошує, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а держава стимулює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Слід зазначити, що в цій статті Основного Закону йдеться про те, що громадяни мають право на медичне страхування, а держава повинна сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [1].

Отже, згадана стаття Конституції України не заперечує можливість використання для фінансування системи охорони здоров'я інших, крім бюджетних, джерел фінансування [1; 2; 8].

Одним з напрямів реалізації проектів у рамках як державних, так і регіональних цільових програм, зокрема з охорони здоров'я, може бути державно-приватне партнерство (ДПП).

В Україні в липні 2010 р. було прийнято Закон “Про державно-приватне партнерство”, який розроблено з метою визначення загальних засад співпраці між державою України, територіальними громадами та інвестором [3]. Згідно із Законом, розвиток ДПП передбачається і в системі охорони здоров'я. ДПП може реалізовуватися у договірній формі без створення або шляхом створення юридичної особи. При реалізації ДПП у договірній формі можуть використовуватися умови договорів, зокрема: концесії, оренди державного майна, лізингу, угоди про розподіл продукції, на управління державним майном, про спільну діяльність; інших, не заборонених законодавством України.

Створення юридичної особи для реалізації ДПП здійснюється відповідно до законодавства України та договору про державно-приватне партнерство. Вибір партнера в рамках ДПП здійснюється на конкурсних засадах [3; 4].

У Законі України “Про державно-приватне партнерство” серед галузей співпраці визначено охорону здоров'я [3].



Ознаки державно-приватного партнерства:

- забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у випадку здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалі відносини (від 7 до 30 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків при здійсненні державно-приватного партнерства;
- заборона переходу до приватного партнера права власності на об'єкт державно-приватного партнерства протягом усього строку здійснення такого партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства з джерел, не заборонених законодавством [4].

Основні принципами здійснення державно-приватного партнерства:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів під час здійснення партнерства;
- заборона будь-якої дискримінації прав приватних чи державних партнерів;
- узгодження інтересів державного та приватного партнерів з метою отримання взаємної вигоди при здійсненні державно-приватного партнерства;
- незмінність форми власності об'єкта державно-приватного партнерства протягом усього строку здійснення державно-приватного партнерства;
- визнання державними та приватними партнерами прав, обов'язків і відповідальності, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнером ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера виключно на конкурсних засадах.

У табл. 1 наведено передумови ефективного функціонування держави та бізнесу.

Таблиця 1

Передумови ефективної взаємодії держави та бізнесу  
у сфері охорони здоров'я

<i>Переваги сторін</i>	
Потенціал державного партнера	Потенціал приватного партнера
Розвинута інфраструктура	Ефективний менеджмент
Бюджетне фінансування	Сучасне обладнання
Правові гарантії	Кваліфіковані кадри

Як видно з табл. 1, при об'єднанні двох секторів можна отримати високий кумулятивний ефект від використанні переваг кожної зі сторін.

При залученні додаткових інвестиційних коштів приватного партнера можливий технологічний прорив у сфері охорони здоров'я.

Але існують також і стримуючі фактори практичного застосування державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я України через відсутність такого:

- вітчизняного досвіду застосування державно-приватного партнерства в сфері надання медичних послуг;
- достатньої та повної нормативно-правової бази з питань регулювання державно-приватного партнерства;
- методологічного забезпечення реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я;
- кваліфікованих кадрів з досвідом роботи за проектами державно-приватного партнерства в соціальних сферах.

Ці стримуючі фактори впливають на пошук додаткових або перехідних форм співробітництва. На даний час такою формою обрано кластери.

Під кластером охорони здоров'я розуміють об'єднання на основі узгодження спільних інтересів географічно локалізованих медичних організацій, їх постачальників та бізнес-оточення (науково-дослідницьких організацій, навчальних закладів, фінансових інститутів, органів влади, громадських установ тощо), які діють на принципах партнерства і співконкуренції з метою реалізації спільних проектів, подолання ринкових бар'єрів та посилення конкурентних переваг на ринку медичних послуг [10].

Стратегія соціально-економічного розвитку Харківської області на поточний і до 2020 р. передбачає поступове формування кластерів з охорони здоров'я як територіальних об'єктів економічного зростання регіону [12].

Отже, після розгляду потенційних суб'єктів кластера охорони здоров'я Харківської обл. здійснено ідентифікацію проблем і переваг за допомогою SWOT-аналізу (табл. 2).

Таблиця 2

Матриця SWOT-аналізу можливості створення кластера з охорони здоров'я в Харківській області

Сильні внутрішні сторони	Слабкі внутрішні сторони
Розгалужена мережа бюджетних лікувальних закладів. Розвинута фармацевтична промисловість. Розвинута наукова база Підготовка кваліфікованих кадрів медичного профілю	Низький рівень оплати праці в галузі. Недостатня оснащеність сучасною лікувальною технікою та устаткуванням. Старіння кваліфікованих наукових і медичних кадрів. Старіння основних фондів
Зовнішні сприятливі можливості	Зовнішні потенційні загрози
Міський споживчий ринок Розвинута мережа медичного страхування. Додаткові джерела фінансування медицини за рахунок державно-приватного партнерства	Недостатнє фінансування галузі з боку держави Низький платоспроможний рівень населення

Як видно з табл. 2, сильні сторони і зовнішні можливості регіонального кластера охорони здоров'я значно переважають над слабкими сторонами та зовнішніми загрозами, що свідчить про можливість і доцільність розвитку галузі в цьому напрямку.

Харківська обл. у питаннях організації охорони здоров'я має потужний науковий потенціал та займає одну з лідируючих позицій в країні. Уперше 2010 р. у форматі єдиного медичного простору у сфері охорони здоров'я за ініціативи Харківської обласної державної адміністрації укладено сім договорів соціального партнерства між органами влади, науково-дослідними закладами Академії медичних наук України та соціально орієнтованим бізнесом для надання безоплатної медичної допомоги, насамперед, соціально незахищеним верствам населення.

Завдання місцевих органів влади полягає не стільки у створенні кластерів, скільки в організації сприятливого для них ділового, інноваційного та інституціонального середовища. Страхова компанія може стати ядром медичного кластера.

У взаємодії медичних закладів, страхових компаній і вищих навчальних закладів важливим є комплекс заходів з навчання, підвищення кваліфікації персоналу, мотивації їх творчого розвитку.

Фінансування інновацій у сфері охорони здоров'я залежить від наукових досягнень та ефективної співпраці в медичному кластері.

Інвестиції у кластери необхідні і як початковий капітал, і для фінансування розробки продукції, і як венчурний капітал для підприємців, і як оборотний капітал для більш зрілих фірм, що розширюються.

З огляду на пріоритетність в Україні можна виділити три основні системи фінансування охорони здоров'я:

1. Державна. Характеризується пріоритетним значенням у фінансуванні охорони здоров'я коштів державного та місцевих бюджетів (50 – 90 %).
2. Інвестиційна. Залучення зовнішніх джерел фінансування за рахунок співпраці з вітчизняними та іноземними інвесторами.
3. Страхова. Фінансування охорони здоров'я відбувається переважно за рахунок коштів фондів страхових компаній, що займаються медичним страхуванням.

Необхідні системні зміни в економічній сфері, які полягають у суттєвому розширенні позабюджетних джерел фінансування охорони здоров'я [11] та розвитку медичного страхування.

У забезпеченні ефективної діяльності установ та організацій охорони здоров'я важливе місце займає рівень інформаційно-аналітичного забезпечення процесу прийняття управлінського рішення [5 – 7].

Головним чинником розвитку системи охорони здоров'я будь-якої країни є показники фінансування та стабільність його джерел, що підсилює роль страхових компаній, органів місцевого самоврядування та інвесторів у кластері охорони здоров'я.

Кластери більш ефективно та раціонально використовують наявний капітал, допомагають учасникам кластера економніше витрачати ресурси та контролюють цілеспрямованість і стратегічність використання залучених інвестицій, забезпечують розвиток медичної спеціалізації, підвищують якість надання медичних послуг, прискорюють впровадження нових лікарських препаратів за

більш низькою ціною, оптимально розподіляють витрати між членами кластера [3]. Страхові компанії за таких умов можуть стати сполучною економічною та інвестиційною ланкою між пацієнтом і медичним закладом для скорочення витрат на медичне обслуговування та підвищення якості медичних послуг.

Кластерна форма співробітництва сприяє більш гнучкому реагуванню медичних закладів на постійні зміни умов для медичного обслуговування, але зі збереженням при цьому переваг спеціалізації.

Спільна дія учасників кластера дає змогу забезпечувати суб'єктам кластера скорочення витрат, порівняно з тим, який би вони мали, працюючи відокремлено (синергетичний ефект).

Отже, за умов, які склались, об'єктивно виникає потреба суттєвого перегляду існуючої державної фінансової політики в галузі охорони здоров'я та реалізації заходів для підвищення ефективного використання людських і матеріально-технічних ресурсів для забезпечення функціонування установ охорони здоров'я.

Упровадження кластерного підходу в систему охорони здоров'я дозволить підвищити ефективність її функціонування завдяки налагодженню більш тісних зв'язків для співпраці між її різними суб'єктами.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2009. – 46 с.
2. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 240 4-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Про загальні засади державно-приватного партнерства : Закон України від 14.04.2009 р. № 3447. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.
6. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А. О. Дегтяр та ін. – Х. : С.А.М, 2010. – 276 с.
7. Дегтяр А. О. Моделювання наслідків державно-управлінських рішень у фінансово-економічній сфері / А. О. Дегтяр // Право та державне управління : зб. наук. пр. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – № 1. – С. 123–127.
8. Капак В. Правові аспекти фінансування охорони здоров'я в Україні / В. Капак // Правовий тиждень. – 2008. – № 6 (79). – Режим доступу : <http://www.legalweekly.com.ua>.
9. Ковальова Ю. М. Участь агентств регіонального розвитку у формуванні кластерів в Україні / Ю. М. Ковальова. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/>.
10. Пастернак О. І. Кластер у системі охорони здоров'я / О. І. Пастернак, Р. В. Горблюк // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечение иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. научн. труд. – Донецк : ДонНУ, 2010. – Ч. 3. – С. 886–890.

11. Сіташ Т. Д. Фінансування установ охорони здоров'я / Т. Д. Сіташ // Актуальні проблеми економіки.– 2009. – № 3. – С. 175–179.

12. Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 : Рішення обласної ради від 23.12.2010 р. – Режим доступу : <http://www-rada.univer.kharkov.ua/files/strategy.pdf>.

*Надійшла до редколегії 29.20.2012 р.*

УДК 35.1

*Н. В. СУХАНОВА*

## **ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ УКРАЇНИ**

*Висвітлено основні проблеми щодо розвитку сфери фізичної культури та спорту України, визначено пріоритетні напрями розвитку цієї галузі виходячи з потреб сьогодення.*

**Ключові слова:** фізична культура і спорт, здоровий спосіб життя, державна політика, інфраструктура.

*The basic problem for the development of physical culture and sport of Ukraine, priority directions of development of the industry based on the needs of the present.*

**Key words:** physical culture and sports, healthy lifestyle, public policy, infrastructure.

Однією з основоположних завдань державної оздоровчої політики є створення умов для розвитку фізичної культури і спорту як ефективного засобу залучення дітей, підлітків та молоді до активного способу життя, їх оздоровлення, підвищення рівня фізичного розвитку та профілактики правопорушень.

Перехід до нової економічної моделі відносин в умовах сучасної України викликав структурну перебудову всіх сфер суспільного життя. Не є винятком і сфера фізичної культури і спорту. На думку більшості вчених, безліч чинників і явищ сприяють її погіршенню, а в ряді випадків – кризового стану окремих ланок і організацій системи фізичної культури і спорту. Дослідження всіх груп зв'язків і проявів соціального феномену фізичної культури – загальних, приватних і конкретних – може створити в кінцевому рахунку найбільш повну картину галузі, а також науково обґрунтовану структуру її розвитку й управління.

Досвід багатьох розвинених країн доводить, що завдання реформування сфери фізичної культури та спорту може бути реалізоване за допомогою комплексу добре продуманих державних заходів, втілених на системній основі. Вирішення цих комплексних завдань припускає, крім використання

чисто економічних інструментів, розробку моделей управління та організації сфери виробництва фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг через систему їх стандартизації і сертифікації, застосування соціально-економічних інструментів державного та громадського регулювання, заснованих на маркетингових та інших системах стратегічного менеджменту. Такий підхід передбачає цілеспрямоване здійснення державної політики через реалізацію державних програм галузевого розвитку на державному та місцевому рівнях.

У своєму дослідженні ми спираємося на останні розробки і публікації, що висвітлюють особливості формування та реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту України, зокрема на доробки О. Андрищенко, С. Мальона, Л. Матвеева, А. Месь, М. Олійника та ін.

Метою цієї публікації є висвітлення особливостей розвитку сфери фізичної культури та спорту України, виходячи із суспільних потреб і запитів.

У проєкті закону України “Про Загальнодержавну соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2013 – 2017 роки” йдеться основні чинники, що спонукають державу до розробки цільових програмних документів щодо удосконалення державної політики у галузі фізичної культури та спорту. Зокрема доводиться, що Україна займає 150 місце серед 223 країн світу за показником середньої тривалості життя. Мешканці нашої країни живуть на 10 років менше, ніж у Євросоюзі та багатьох країнах СНД. За даними Держстату України, кожен десятий українець не доживає до 35 років, а кожен четвертий – до 60 років. Демографічна криза зумовлюється зменшенням кількості населення України з 52,2 млн у 1992 р. до 45,6 млн у 2012 р. [5].

На це впливає низка обставин, серед яких є: несформованість сталих традицій і мотивацій щодо ведення здорового способу життя та фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів засобами фізичної культури і спорту як важливих чинників фізичного та соціального благополуччя, поліпшення стану здоров'я і подовження тривалості життя; загальне погіршення стану здоров'я населення, що призводить до зменшення кількості осіб, які можуть бути залучені до дитячо-юнацького спорту та спорту вищих досягнень, зокрема спроможних витримувати значні фізичні навантаження та досягати високих спортивних результатів; невідповідність вимогам сучасності та значне відставання від світових стандартів ресурсного забезпечення сфери фізичної культури і спорту, а саме організаційного, кадрового, науково-методичного, медико-біологічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного; загострення проблем, пов'язаних із застосуванням спортсменами заборонених допінгових препаратів, та відповідно посилення контролю з боку Всесвітньої антидопінгової агенції [Там же].

Спосіб життя населення України та стан сфери фізичної культури і спорту створюють загрозу здоров'ю та є суттєвим викликом для Української держави на сучасному етапі її розвитку. Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення (13 %) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам. Світовий досвід засвідчує, що

оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини – найефективніший засіб профілактики захворювань і зміцнення здоров'я. Проблемним є подальше забезпечення гідного представництва держави у світовому спортивному русі. Особливе занепокоєння викликає результативність підготовки резерву для національних збірних команд України, особливо з олімпійських видів спорту.

Вирішити ці проблеми можна, перш за все, за умов удосконалення системи управління сферою фізичної культури і спорту. Сьогодні до цієї системи долучаються Міністерство освіти і науки України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України, інші державні інституції. Центральний орган виконавчої влади з фізичної культури і спорту має бути міжгалузевим і розповсюджувати свою діяльність на все населення країни без його розподілу за місцем роботи, навчання або проживання, а ідея формування на демократичних та гуманістичних засадах ефективної моделі розвитку фізичної культури і спорту має стати загальнонаціональною. Необхідно проводити активну державну та громадську роботу, спрямовану на зміцнення цінностей здорового способу життя нації. Усе це має бути одним з першочергових національних пріоритетів розвитку суспільства. Проте вирішення цих завдань неможливе без удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази, наукового, матеріально-технічного та медичного забезпечення, оптимізації системи управління сферою фізичної культури і спорту, а також без достатнього рівня фінансування сфери з боку державного та місцевих бюджетів.

Організаційні засади сфери фізичної культури і спорту, визначені Законом України “Про фізичну культуру і спорт”, до якого шістьма законодавчими актами було внесено відповідні зміни і доповнення. Нова редакція цього закону опрацьовується Робочою групою Комітету з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму Верховної Ради України та Державної служби молоді та спорту України.

Для підвищення рівня охоплення населення масовим спортом, за яким Україна суттєво поступається провідним країнам, Урядом України вживаються такі заходи: розроблено соціальні нормативи рівня забезпеченості населення спортивними спорудами, удосконалюється відомча нормативна база; проводиться разом з Міністерством освіти і науки України робота з підвищення ефективності фізичного виховання у навчальних закладах, зокрема запроваджено фізкультурно-оздоровчий комплекс школярів “Козацький гарт” та державний стандарт в галузі освіти “Здоров'я і фізична культура”; здійснюється методичне та організаційне супроводження фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем проживання та у місцях масового відпочинку населення. Продовж двох останніх років проводиться Всеукраїнський місячник з ремонту спортивних майданчиків “Спорт для всіх

– спільна турбота”, спортивні заходи по всій території України “Спорт для всіх – здоров’я кожного”, “Єдиноборства – масовий спорт”, “Спорт для всіх єднає Україну” та інші; реалізується разом з місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування програма облаштування сучасних спортивних майданчиків (майданчики з синтетичним покриттям для ігрових видів спорту та майданчики з тренажерним обладнанням); створюються разом з Міністерством аграрної політики та фізкультурно-спортивним товариством “Колос” умови для розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення, щорічно проводяться Всеукраїнські сільські спортивні ігри; проводиться разом з заінтересованими міністерствами, фізкультурно-спортивними товариствами “Спартак” і “Україна”, профспілковими організаціями робота з розширення інфраструктури для виробничої фізичної культури на підприємствах і установах, щороку проводяться галузеві спартакіади; організовується разом з Міністерством внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами, фізкультурно-спортивним товариством “Динамо” відповідна професійно-прикладна фізична підготовка, щороку проводяться “Динаміади” та інші масові спортивні змагання; проводиться разом з Міністерством оборони України робота з удосконалення фізичної підготовки військовослужбовців, щороку проводяться спартакіади з військово-прикладних видів спорту, огляди на кращу організацію фізичної підготовки і спортивно-масової роботи у військових частинах та військових навчальних закладах, а також змагання серед допризовної молоді та ін. [1].

У результаті такої співпраці сьогодні в Україні розвиваються 52 олімпійських (у тому числі 39 літніх), 79 неолімпійських та 36 видів спорту для інвалідів. З усіх цих видів спорту щорічно проводиться понад 750 чемпіонатів України серед спортсменів різних вікових груп [Там же].

Така співпраця дає можливість нашій країні приєднатися до провідних спортивних держав світу за підсумками участі національних збірних команд в Олімпійських, Паралімпійських, Дефлімпійських та Всесвітніх іграх з неолімпійських видів спорту.

Відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України визначено пріоритетні напрями подальшої роботи Державної служби молоді та спорту України щодо розвитку фізичної культури і спорту:

1) підвищення координованості дій зацікавлених органів виконавчої влади та громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості;

2) підготовка пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту;

3) забезпечення розвитку інфраструктури фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи серед широких верств населення та фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів;

4) створення та забезпечення функціонування мережі сучасних центрів олімпійської підготовки національних збірних команд України, Національного центру паралімпійської і дефлімпійської підготовки та реабілітації інвалідів України у м. Євпаторії, Західного реабілітаційно-спортивного центру;



- 5) удосконалення системи дитячо-юнацького та резервного спорту, покращення матеріально-технічного та фінансового стану відповідних закладів;
- 6) підвищення престижності роботи спортивних тренерів, зростання розмірів стимулювання їх праці та успішних виступів спортсменів на офіційних міжнародних змаганнях з урахуванням досвіду інших країн;
- 7) вживання заходів щодо збільшення кількості та покращення стану спортивних споруд для потреб масового спорту та спорту вищих досягнень, запровадження їх сертифікації тощо [4].

Обласні та районні державні адміністрації, відповідні ради та органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію державної політики у сфері фізичної культури і спорту на місцях і в межах своїх повноважень: здійснюють виконавчі та організаційно-розпорядчі функції щодо організації та розвитку сфери фізичної культури і спорту; приймають в установленому порядку регіональні програми розвитку сфери фізичної культури і спорту і вживають заходи щодо їх виконання; сприяють фізкультурно-оздоровчій та спортивній діяльності у своєму регіоні і створенню сучасної інфраструктури сфери фізичної культури і спорту; організують та проводять різноманітні фізкультурно-спортивні заходи і забезпечують участь представників регіону у всеукраїнських спортивних заходах; здійснюють соціальну рекламу у сфері фізичної культури і спорту; залучають підприємства, організації та установи, що розташовані на підпорядкованій їм території, до розв'язання проблем розвитку фізичної культури і спорту; здійснюють іншу діяльність у сфері фізичної культури і спорту відповідно до чинного законодавства.

Система управління сферою фізичної культури і спорту в Україні потребує серйозних змін, останнім часом активно обговорюється в колі фахівців, на різноманітних нарадах тощо. Існує велика проблема у взаємовідносинах між управліннями, комітетами з питань фізичної культури і спорту та громадськими фізкультурними органами. Стара система управлінських відношень між ними порушена, а нова не дозволяє чітко регулювати їхню діяльність через те, що немає прямого підпорядкування. На жаль, ця проблема залишається актуальною і сьогодні.

Західна модель розвитку фізичної культури і спорту, крім незрівняно кращої матеріально-технічної бази, вигідно відрізняється від нашої, передусім, значно меншою кількістю державних установ (із схожими функціями і повноваженнями) та чиновників, що сприяє чіткішій структуризації та ефективнішому управлінню цією сферою. Особливо помітними є ці переваги на регіональному рівні.

Візьмемо для порівняння досвід сусідньої Румунії, яка в соціалістичну епоху копіювала практично всю радянську спортивну систему, а тепер увійшла до Євросоюзу. У всій Румунії в системі "Спорт для всіх" на зарплаті працює лише 5 осіб (керівник, бухгалтер і 3 інспектора), завдяки чому вони значно більше бюджетних коштів виділяють на масові фізкультурно-оздоровчі заходи. Ці заходи на місцях проводять громадські організації, федерації, ініціативні групи тощо. Фінансування таких заходів відбувається за системою міні-грантів.

Координаторами цієї роботи виступають повітові дирекції спорту, які вивчають відповідні пропозиції та приймають рішення про обсяг фінансування того чи іншого заходу, враховуючи наявні відповідні асигнування з державного бюджету [2, с. 198].

Порівняно з українськими регіональними структурними підрозділами з питань фізичної культури і спорту, чия відповідальність не підкріплена відповідними повноваженнями і матеріальними ресурсами, зарубіжні державні організації, які відповідають за розвиток фізичної культури і спорту, мають значно ширші можливості для повноцінної реалізації державної політики у цій сфері. Навіть в Російській Федерації, яка чи не найбільше успадкувала від радянської системи управління, спостерігаються прояви, з одного боку, територіальної децентралізації управління сферою фізичної культури і спорту і, з іншого боку, концентрації відповідних повноважень у спортивній вертикалі. Так, останнім часом непоодинокими стали факти передачі різних фізкультурно-спортивних організацій з федеральної власності у власність суб'єктів Російської Федерації і муніципальну власність (частіше передають спортивні школи різного типу – ДЮСШ, СДЮШОР, ШВСМ, а також різноманітні спортивні споруди). Є також приклади передачі підпорядкованих Міністерству освіти спортивних шкіл у підпорядкування державного органу управління сферою фізичної культури і спорту на рівні суб'єкта Російської Федерації.

Отже, цілком очевидно, що Україні є що перейняти в моделі розвитку фізичної культури і спорту, зокрема на регіональному рівні, в європейських країн, які багато років перебувають на провідних позиціях у світі на найбільших континентальних і світових спортивних форумах, що підтверджує ефективність їхньої моделі управління цією сферою.

У системі менеджменту державних установ і організацій, як і в інших типах організацій, відповідним елементом виступають функції управління види управлінської діяльності, що характеризуються відокремленим комплексом завдань і здійснюються за допомогою спеціальних способів і прийомів [3, с. 43].

Потребує перегляду й оптимізації і функціональне забезпечення Управління у справах сім'ї, молоді та спорту Луганської обласної державної адміністрації. Необхідно провести ґрунтовне функціональне обстеження організаційної структури всієї облдержадміністрації і зокрема Управління у справах сім'ї, молоді та спорту, головною метою є уточнення функцій, удосконалення організаційної структури та підвищення ефективності їх управлінської діяльності. Функціональне обстеження дає можливість:

– уточнити формулювання функцій, визначених у положеннях про органи виконавчої влади з метою подальшого приведення назв функцій до стандартних логічних блоків, що дозволить уніфікувати спосіб опису розрізаних та суперечливих функцій;

– виключити дублювання функцій і наявність незабезпечених зон діяльності органів виконавчої влади, намітити самостійні та сумісні ділянки при виконанні функцій, що дозволить встановити повноваження на кожному рівні управління;

- привести у відповідність організаційні структури із функціями органів виконавчої влади з метою їх удосконалення, що дозволить усунути дублювання, паралелізм та їх формальну невизначеність;
- оцінити цілісність та ефективність галузевої політики в певному секторі та раціоналізувати систему органів виконавчої влади;
- підвищити ефективність використання трудових та бюджетних ресурсів державної установи, спрямованих на досягнення цілей Уряду у відповідному секторі державного управління.

Література:

1. Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту : Указ Президента України від 28.09.2004 р. № 1148/2004. – К., 2004. – 16 с.
2. *Андрющенко О. А.* Документний потік України з фізичної культури та спорту: стан і тенденції розвитку / О. А. Андрющенко // Вісн. ХДАК : зб. наук. праць. – 2001. – № 5. – С. 197–207.
3. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] : в 2 т. / [под ред. В. А. Козбаненко]. – Т. 1. – М. : Статут, 2002. – 366 с.
4. *Мічуда Ю. П.* Сфера фізичної культури і спорту в умовах ринку: Закономірності функціонування та розвитку / Ю. П. Мічуда. – К. : Олімпійська література, 2007. – 215 с.
5. Про Загальнодержавну соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2013 – 2017 роки : проект Закону України. – Режим доступу : <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/8969>.

*Надійшла до редколегії 10.01.2013 р.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Бабаяев В. Ю.* доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Барка Мохаммед Зайн* директор дослідницької групи з економіки публічних фінансів, професор факультету економіки та адміністрування Університету м. Тлемсен, д.е.н., проф., м. Тлемсен (Алжир)
- Болховитина Т. С.* директор Росийской академии народного хозяйства и государственной службы (Брянский филиал), к.полит.н., доц., г. Брянск (Российская Федерация)
- Бондар Д. В.* пошукач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Воронянський О. В.* професор кафедри ЮНЕСКО “Філософія людського спілкування”, філософії та історії України при ХНТУСГ імені Петра Василенка, к.і.н., доц., м. Харків
- Гарькавий І. Б.* директор приватного підприємства “Орест-К”, к.держ.упр., м. Київ
- Гук А. С.* аспірант кафедри менеджменту організацій Запорізької державної інженерної академії, м. Запоріжжя
- Гулий Р. М.* слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Гуськова І. Б.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Д’яченко В. В.* доцент кафедри менеджменту Міжгалузевої академії управління, к.держ.упр., м.Київ
- Даудова Г. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Десятар О. А.* ст. викладач кафедри обліку і аудиту ХНАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Дзюндзюк В. В.* завідувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м.Харків
- Древаль Ю. Д.* професор кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Дрожжин Д. Ю.* начальник головного управління промисловості та розвитку інфраструктури Луганської ОДА, к.держ.упр., м. Луганськ
- Євсюков О. П.* заступник директора Київського інституту державного управління в сфері цивільного захисту, к.психол.н., м. Київ
- Єганов В. В.* доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Єльчанінов Д. Б.* доцент кафедри інформатики та інтелектуальної власності НТУ “ХПІ”, к.т.н., доц., м. Харків
- Зубар В. В.* докторант кафедри управління національним господарством НАДУ, к.держ.упр., м. Київ

- Ігнатенко Л. Ю.* здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Кернес Г. А.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Кіктенко О. В.* докторант кафедри державного управління та земельного кадастру КПУ, к.держ.упр., доц., м. Запоріжжя
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформатизації державного управління ХарПІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Ковальчук В. Г.* заступник голови Чугуївської РДА, к.е.н., м. Чугуїв, Харківська обл.
- Кононович В. Г.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Коротич О. Б.* завідувач кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Костенюк Н. І.* здобувач наукового ступеня кандидата наук з державного управління, м. Одеса
- Красівський О. Я.* завідувач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, д.і.н., проф., м. Львів
- Кузнецов А. О.* начальник управління координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи, доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Лінецький Л. М.* доцент кафедри ЮНЕСКО “Філософія людського спілкування”, філософії та історії України при ХНТУСГ імені Петра Василенка, к.і.н., доц., м. Харків
- Лунячек В. Е.* завідувач сектора вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Макаренко О. М.* докторант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Матакас Юозас* доцент Каунасского технологического университета, д.социальн.н., доц., г. Каунас (Литва)
- Мельниченко О. А.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мельтохова Н. М.* професор кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Мироненко М. Ю.* докторант кафедри економічної політики НАДУ, к.е.н., м. Київ
- Міненко В. Л.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Мороз В. М.* докторант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Наконечний В. В.* голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, к.політ.н., м. Харків

- Наместнік В. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Носик О. А.* заступник начальника відділу кадрів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Олійник А. Р.* аспірант кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Олійник Д. В.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Орел Ю. Л.* доцент кафедри управління персоналом і економіки праці ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Парубчак І. О.* ст. викладач кафедри філософії та економіки ЛНМУ ім. Д. Галицького, к.держ.упр., м. Львів
- Пасемко Г. П.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Пивоваров О. В.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Рогова О. Г.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.ю.н., доц., м. Харків
- Савін Є. Є.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Салієнко О. О.* викладач кафедри соціальних та правових дисциплін АВВМВС України, здобувач кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Севостьянова І. Є.* доцент кафедри філософських та соціальних наук Севастопольського національного технічного університету, к.політ.н., доц., м. Севастополь
- Сичова В. В.* професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Склярів С. О.* начальник сектора запобігання правопорушенням та внутрішніх розслідувань Національного університету цивільного захисту України, к.психол.н., м. Харків
- Степаненко С. В.* доцент кафедри економічної теорії НУДПСУ, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Степанов В. Ю.* професор кафедри менеджменту і адміністрування, декан факультету менеджменту та бізнесу ХДАК, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Суханова Н. С.* аспірант кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Толкованов В. В.* доктор публічного права, Голова Національного агентства України з питань державної служби, к.ю.н, м.Київ
- Трубіна М. А.* аспірант кафедри менеджменту організацій Запорізької державної інженерної академії, м. Запоріжжя
- Ульянченко Ю. О.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків

- 
- Фесак С. А.* аспірант кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету, м. Запоріжжя
- Філіпова Н. В.* аспірант кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Щегорцова В. М.* доцент кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Юнявичюс Альгіс* професор Каунасского технологического университета, д.социальн.н., проф., г. Каунас (Литва)

## CONTRIBUTORS

- Babaiev V. Yu.* Associate Professor of Economic Policy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Barka Zine M.* Director of Research Group on Economics of Public Finances, Professor of Economics and Administration Faculty, Doctor of Economic Sciences, Professor, University of Tlemcen, Algeria
- Bolkhovitina T. S.* Director of Russian Academy of National Economy and Public Service (Briansk branch), PhD in Politics, Associate Professor, Briansk, Russian Federation
- Bondar D. V.* Seeker of a PhD degree of Supervisory-Preventive Activity Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Diachenko V. V.* Associate Professor of Management Department, Inter-branch Academy of Management, PhD in Public Administration, Kyiv
- Daudova H. V.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Diehtiar O. A.* Senior lecturer of Accounting and Audit Department, Kharkiv National Automobile and Highway University, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Dreval Yu. D.* Full Professor of Public Administration and Personnel Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Drozzhyn D. Yu.* Head of Industry and Infrastructure Development Department, Luhansk Regional State Administration, PhD in Public Administration, Luhansk
- Dziundziuk V. B.* Full Professor of Political Science and Philosophy Department, Doctor of Public Administration, Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Filipova N. V.* Postgraduate student of European Integration and Law Department, LRI NAPA, Lviv
- Fesak S.A.* Postgraduate of Department of Public Administration and Cadastre, Classic Private University, Zaporizhzhia
- Harkavyi I. B.* Director of Private Enterprise “Orest-K”, PhD in Public Administration, Kyiv
- Huk A. S.* Postgraduate student of Organization Management Department, Zaporizhzhia State Engineering Academy, Zaporizhzhia
- Gulyi R. M.* MPA-student, KRI NAPA, Kharkiv
- Huskova I. B.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Ihnatenko L. Yu.* Seeker of a PhD degree of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kernes H. A.* Postgraduate student of Parliamentarianism and Political Management Department, NAPA, Kyiv



- Junevičius Algis* Professor of Kaunas University of Technology, Doctor of Sociology, Professor, Kaunas (Lithuania)
- Kiktenko O. V.* Doctoral student of Public Administration and Land Cadastre Department, Classic Private University, PhD in Public Administration, Associate Professor, Zaporizhzhia
- Klimushyn P. S.* Associate Professor of Public Administration Informatization Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kononovych V. H.* Seeker of a PhD degree of Supervisory-Preventive Activity Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Korotych O. B.* Head of Public Administration and Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kosteniuk N. I.* Seeker of a PhD degree in Public Administration, Odessa
- Kovalchuk V. H.* Deputy Head of Chuguiv Regional State Administration, PhD in Economics, Chuguiv
- Krasivskiy O. Ya.* Head of European Integration and Law Department, Doctor of History, Full Professor, LRI NAPA, Lviv
- Kuznetsov A. O.* Head of Scientific Research and Informative-analytical Work Coordination Management, Associate Professor of Public Administration, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Linetskiy L. M.* Associate Professor of UNESCO “Philosophy of Human Communication”, Philosophy and History of Ukraine Department, Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture, PhD in History, Associate Professor, Kharkiv
- Luniachek V. E.* Head of Evening Education Department, MPA-training faculty, Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Makarenko O. M.* Doctoral student of Regional Development and Local Government Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Matakas Juozas* Associate Professor of Kaunas University of Technology, Doctor of Sociology, Associate Professor, Kaunas (Lithuania)
- Melnychenko O. A.* Full Professor of Economic Policy Department and Management, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Meltiukhova N. M.* Full Professor of Public Administration Department, PhD in Economics, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Minenko V. L.* Full Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Myronenko M. Yu.* Doctoral student of Economic Policy Department, PhD in Economics, NAPA, Kyiv
- Moroz V. M.* Doctoral student of Economic Theory and Finances Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv

- Nakonechnyi V. V.* Head of Administration in Lenin region of Kharkiv City Council, Associate Professor of Regional Management and Local Government Department, PhD in Politics, KRI NAPA, Kharkiv
- Namestnik V. V.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
- Nosyk O. A.* Deputy Head of Personnel Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Oliinyk A. R.* Postgraduate student of European Integration and Law Department, LRI NAPA, Lviv
- Oliinyk D. V.* Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Orel Yu. L.* Associate Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Parubchak I. O.* Senior lecturer of Philosophy and Economy Department, Danylo Halytskyi Lviv National Medical University, PhD in Public Administration, Lviv
- Pasemko H. P.* Associate Professor of Economic Policy Department and Management, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Pyvovarov O. V.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Rohova O. H.* Associate Professor of Law and European Integration Department, PhD in Law, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Saliienko O. O.* Lecturer of Social and Law Department, Academy of Internal Troops of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine; seeker of a PhD degree of Law and Legislative Process Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Savin Ye. Ye.* Seeker of a PhD degree of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sevostianova I. Ye.* Associate Professor of Philosophical and Social Sciences Department, Sevastopol National Technical University, PhD in Politics, Associate Professor, Sevastopol
- Shchekhortsova V. M.* Associate Professor of Public Administration Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Skliarov S. O.* Head of Offence Prevention and Internal Investigations Sector, National University of Civil Defence of Ukraine, PhD in Psychology, Kharkiv
- Stepanenko S. V.* Associate Professor of Economic Theory Department, National University of State Tax Service of Ukraine, doctoral student of Institute of Public Administration and Local Government Issues of NAPA, PhD in Public Administration, Kyiv
- Stepanov V. Yu.* Full Professor of Management and Administration Department, Dean of Business and Management Faculty, Kharkiv State Academy of Culture, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv

- 
- Sukhanova N. S.* Postgraduate student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sychova V. V.* Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Tolkovanov V. V.* Doctor of Public Law, Head of National Agency of Ukraine on Civil Service, PhD in Law, Kyiv
- Trubina M. A.* Postgraduate student of Organization Management Department, Zaporizhzhia Engineering Academy, Zaporizhzhia
- Ulianchenko Yu. O.* Associate Professor of Economic Policy and Management Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Voronianskyi O. V.* Full Professor of UNESCO “Philosophy of Human Communication”, Philosophy and History of Ukraine Department, Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture, PhD in History, Associate Professor, Kharkiv
- Yehanov V. V.* Associate Professor of Public Administration Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Yelchaninov D. B.* Associate Professor of Informatics and Intellectual Property Department, National Technical University “Kharkiv Polytechnic Institute”, PhD in Technology, Associate Professor, Kharkiv
- Yevsiukov O. P.* Deputy Director of Kyiv Institute of Public Administration in Civil Defence, PhD in Psychology, Kyiv
- Zubar V. V.* Doctoral student of National Economy Management Department, PhD in Public Administration, NAPA, Kyiv

*Наукове видання*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Збірник наукових праць № 1 (43), 2013 р.*

Заснований у 1997 р.  
*Свідоцтво про Державну реєстрацію серії КВ № 15528-4100ПР*  
*від 6 липня 2009 р.*  
Виходить двічі на рік

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

Редактор	<i>Т. В. Кузнякова</i>
Коректор	<i>Т. В. Кузнякова</i>
Комп'ютерна верстка	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 23.04.2013. Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 26,27. Обл.-вид. арк. 28,5.  
Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України “Магістр”.  
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto:наука@kbuara.kharkov.ua)  
Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.